M2
2

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

BIBLIOTHEQUE SCIENCES PO
1 382 882

ML 2

ML 2

A Monsieur de Laboulaye.

Le Budget devant la Chambre en France.

Henry Lambal.

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Paris. 18 juin 1885.

Le Budget devant les Chambres en France

par Henry Lamba

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Le travail de Mr Lamba est sérieux, consciencieux et ne contient, en général, que des idées justes — Le style est négligé, et parfois l'orthographe — une révision attentive fera disparaître ces légers défauts. — Mais les études préparatoires ont été faites avec soin — les cours bien suivis, les ouvrages spéciaux lus avec intelligence, ainsi que les dernières discussions parlementaires —

Mr Lamba donne dès à présent des espérances s'il continue à travailler, s'il s'efforce de maîtriser sa plume et sa pensée, il pourra prendre un jour sa place, une place honorable, parmi nos écrivains financiers. —

4. 3/4 —

Le professeur-Examinateur

Laboulaye

Ecole Libre des Sciences Politiques.

M^l Q

Le Budget devant les Chambres en France.

par

Henry Lamba.

Juin 1885.

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

On pourrait faire l'histoire d'un Gouvernement par celle de ses Finances.

(M. Laffite, ministre des Fin^ces)

Introduction =

Le Budget doit être le Livre de vie des nations modernes ; il doit signifier : Lumière, Contrôle et Confiance. C'est à l'exposition et à la démonstration de cette proposition appliquée à la France, que nous consacrons ce travail.

H. Lamba.

Division =

Section	I	Du Budget en Général
—	II	Présentation
—	III	Droit Fondamental des Chambres
—	IV	Examen et Discussion
—	V	Vote
—	VI	Refus des chambres
—	VII	Loi de Finances
—	VIII	Budget Rectificatif = crédits supplémentaires
—	IX	Loi de Règlement.

Section 1.

Du Budget en Général.

La concentration dans une même
œuvre législative des ressources et des charges publiques
est la plus grande conquête des peuples sur les
désordres et sur les abus d'une autorité sans
règles et sans limite, a dit M. le Marquis
d'Audiffret. La nation anglaise qui s'est
dégagée la première des liens du pouvoir
absolu n'a pas encore pu obtenir la
participation directe et complète des
communes à l'administration des intérêts
généraux du pays. La France n'est
parvenue à réaliser un aussi important
progrès du régime représentatif qu'après
avoir triomphé de longues et violentes
épreuves du despotisme et de l'anar-
chie. Nous avons en effet renversé et
reconstruit plusieurs fois nos
~~en~~ institutions politiques, notre
législation civile et notre état
social pour arriver enfin à cette
unité de système, à cette organisation
régulière et centrale de l'adminis-
tration et de la comptabilité publique
qui ont permis d'embrasser d'un
coup d'œil le vaste mécanisme
d'un gouvernement et de rassembler
toute la fortune nationale dans
un Budget général soumis au
consentement et au contrôle d'une
législature indépendante.

C'est aux français que revient l'honneur d'avoir fondé les premiers en Europe la nationale institution du Budget de l'Etat ; la France est la seule nation civilisée qui ait accepté sans réserve et accompli dans toute son étendue, par la sincérité de son Budget, par la regularité des formes et par la sévérité des contrôles de la comptabilité publique l'œuvre la plus libérale et la plus féconde pour la puissance et la prospérité d'un peuple.

L'ensemble des intérêts de la France se résume et s'expose maintenant au grand jour dans un seul tableau, dans un seul acte de la volonté de tous, dans l'unique et suprême loi du Budget annuel, Cette loi universelle pourvoie à l'exécution de toutes les autres, donne la vie et l'impulsion aux nombreux rouages de grands mécanismes du gouvernement fixe l'étendue et la limite des attributions de chaque fonctionnaire, impose le tribut de chaque contribuable, assure le paiement de chaque créancier et règle la répartition prévoyante des ressources du trésor entre les besoins de la société.

La comptabilité publique

doit éclairer dans toutes ses parties ce vaste ensemble de notre organisation financière et politique, faire pénétrer les rayons lumineux de la méthode et de l'analyse jusque dans les moindres mouvements de ces ressorts et guider le contrôle des chambres et du pays.

Cette institution nouvelle pour notre patrie et inconnue encore de bien des pays se divise en trois branches principales : la comptabilité législative qui comprend les notes des fonds primitifs ou supplémentaires du Budget ainsi que le règlement définitif de chaque exercice ; la comptabilité administrative qui constate les faits par les écritures officielles et qui les prouve par des pièces régulières ; la comptabilité judiciaire qui apure par des arrêts la gestion des préposés du Trésor, et qui contrôle publiquement l'exactitude et la légalité de la recette et de la dépense de l'Etat. Nous laisserons de côté ces deux derniers modes de comptabilité, le cadre de ce travail ne concernant que ce qui regarde le budget au point de vue législatif.

La comptabilité législative a mis en avant le grand principe de la participation directe du

pays dans la conduite de ses affaires et dans la haute surveillance de la fortune publique dont la gestion embrasse et résume tous les intérêts nationaux. Elle a pour objet de regler le rapports de finances de l'administration avec les chambres, de fixer les principales obligations des fonctionnaires chargés par l'autorité des lois de faire sortir le produits de toutes les propriétés, industries et sources de revenus du Trésor.

Nous ne pouvons pas dans une étude sur le Budget, ne pas donner, sinon quelques notions, au moins quelques principes qui fixeront l'esprit. Ces données, nous avons la bonne fortune de les trouver formulés avec autant d'exactitude que de precision dans un article de notre éminent professeur de Finances, M. Leon Say:

Les principes du Budget Français, conçus pour protéger le gouvernement parlementaire et pour en facilité le développement sont au nombre de quatre. Le Budget doit avoir de l'Unité; il doit être Annuel; il doit être préalable; il doit avoir une personnalité comptable. Comme le Budget est la proposition la plus importante que le

gouvernement puisse faire au pays représenté par les membres des deux chambres, il faut qu'il soit clair, et pour être clair, il faut qu'il soit présenté sous une forme simple. Il est nécessaire de l'enfermer dans un monument dont on puisse apprécier aisément l'ordonnance et saisir d'un coup d'œil les grandes lignes, de là le principe de l'unité.
Comme au moment où cette et propositions apparaît, il y a deux personnes en présence : d'un côté le gouvernement qui parle, et de l'autre le parlement qui doit répondre, d'un côté le gouvernement qui demande les moyens d'agir ; de l'autre le parlement qui est appelé à donner au gouvernement les instruments nécessaires à son action, il faut que le contrat soit limité dans sa durée. Si il ne l'était pas, le parlement aliénerait sa liberté et le gouvernement qui doit être le serviteur deviendrait en réalité le maître, son maître, à lui, ayant abdiqué dans ses mains. De là le second principe : le vote du Budget doit être annuel.
Mais comme la proposition que fait le gouvernement ne peut être acceptée que si elle a été examinée avec maturité, comme

comme le parlement se trouverait engagé malgré lui si l'exécution du Budget précédait l'assentiment qu'il a le droit de donner, mais aussi de refuser, il en résulte que le budget ne doit pas seulement être annuel, il doit en outre être préalable, c'est le troisième principe.

Enfin le budget voté est comme l'acte de naissance d'une personne destinée à se mouvoir pendant toute une année. Il consacre une série d'opérations qui ont ce lien commun d'être entreprises dans une période déterminée. Cette série d'opérations constitue un ensemble qui doit être comparable dans le passé et dans l'avenir avec un ensemble de séries semblables. Pour que le Budget puisse être contrôlé dans son exécution comme il a dû l'être dans sa préparation, il faut donc qu'il ait une personnalité comptable, afin qu'aucun acte accompli pour son compte ne puisse passer inaperçu. C'est le quatrième principe.

Malheureusement selon nous ces quatre principes ont été battus en brèche par l'atteinte portée au pouvoir ministérielle. Le principe de l'unité a été détruit

parce que la préparation du Budget par la commission rend impossible le vote total du Budget pendant l'exercice. Le caractère préalable du Budget périt en même temps que l'unité par l'obligation de recourir à des lois de finances provisoires comme conséquence du travail auquel se livre la commission. Le caractère annuel du Budget est non moins menacé, car c'est sur l'impossibilité de faire voter un budget tous les ans, qu'on s'est appuyé en Allemagne pour demander que le Budget s'étendit à deux années et un jour on l'autre on fera valoir chez nous les mêmes motifs. Enfin le caractère comptable du Budget est méconnu quand par l'escompte des annulations on se borne à autoriser par les lois de Finances les mouvements d'espèces.

Section II.

Présentation.

L'étude du Budget au point de vue législatif, relativement aux formes et aux règles qui lui sont imposées pour paraître devant les chambres comprend l'examen de six phénomènes successifs : présentation ; examen ;

discussion ; vote ; refus ; contrôle. Afin de ne pas donner à ce sujet une étendue qui n'est pas comporte pas, nous ne nous attacherons que peu aux détails et nous bornerons de préférence à mieux faire ressortir les grandes lignes.

La Préparation du Budget incombe naturellement au pouvoir exécutif car il n'y a que lui qui soit à même de connaître les besoins des divers services pour les alimenter. Cette préparation effectuée il en fait la présentation au pouvoir législatif qui seul a le droit de le voter. L'exécution qui n'est en définitive que l'administration du pays rentre encore dans le rôle du pouvoir exécutif ; mais le contrôle s'exerce à la fois par les deux pouvoirs législatif et exécutif, auquel nous joignons en principe le pouvoir judiciaire.

De la préparation du Budget nous ne dirons rien, c'est un travail tout administratif les principales questions sur lesquelles il porte sont : Durée de la période à laquelle le Budget doit s'appliquer ; modes d'évaluation des recettes et des dépenses ; unité ou multiplicité des comptes budgétaires. Quant à la présentation du Budget devant les chambres il y a un point important à noter : le budget est présenté onze à douze mois avant l'ouverture de l'exercice et comme il a déjà demandé sept ou huit mois de préparation,

se trouve dans la plupart des cas déjà vieilli quand s'ouvre l'exercice budgétaire auquel il doit s'appliquer. M. de Serre, frappé de cette irrégularité disait en 1819 : Faire le budget en Janvier et dans le mois suivants, c'est trop tôt pour l'année qui suit. De sorte que dans l'incertitude de événements, la prévoyance est vaine, une estimation approximative est impossible, les limites posées à chaque nature de dépenses sont illusoires, on demande trop crainte de ne pas avoir assez, toute règle s'évanouit dans le vague et l'on tombe dans l'arbitraire. —. Ne consacrerions nous que huit ou neuf mois aux opérations soit de la préparation soit du vote et de la confection des rôles, cela suffirait. Le baron Louis faisait le calcul suivant : L'expérience a prouvé que de la préparation à la promulgation du budget, la discussion dans les commissions et les deux chambres entraînait au moins deux mois. Un mois est nécessaire pour le travail des conseils généraux des départements et des conseils d'arrondissements chargés de la répartition des contributions directes par arrondissements et par communes. La confection des rôles pour règle le contingent individuel entraine trois mois. C'était donc sept ou huit mois au plus qui

paraissaient nécessaires au baron Louis pour cette série d'opérations. Le moyen de remédier à l'état de choses actuel, état déplorable selon nous, serait de changer l'année budgétaire et de la faire partir du mois de juillet. De cette façon l'examen du budget pourrait se faire en janvier, février et mars, date rapprochée de l'ouverture de l'exercice. MM. de Serre et le baron Louis ont insisté vivement sur cette réforme essentielle, et le premier s'exprimait ainsi : Il faut forcément adopter une époque intermédiaire, c'est celle de juillet ; cinq à six mois ne sont pas un terme trop éloigné pour vous empêcher de prévoir les besoins, de limiter les crédits avec précision, et toutefois ce terme donne le loisir de faire la loi de finances et d'en préparer l'exécution. Ainsi nul doute que l'année financière de janvier à janvier ne soit mauvaise tout ce qui sera naturel de réunir la Chambre pendant l'hiver. Nul doute aussi que l'année de juillet à juillet ne soit par ce fait seul imposée sous peine de désordre, sous peine de renoncer au vote libre, au seul vote constitutionnel de l'impôt.

Ajoutons que tous ces arguments ne restèrent pas sans résultat et qu'en 1817 tous les bureaux de la Chambre des députés se prononcèrent pour cette

mesure, la chambre elle-même l'approuva, mais la Chambre des Pairs le repoussa pour motifs uniquement politiques. De nos jours cette idée a été reprise et elle a trouvé dans M. Ribot un ardent défenseur : espérons qu'il sera plus heureux que ses prédécesseurs.

Le Budget étant préparé et le divers totaux étant arrêtés comment doit s'effectuer la présentation ? Est-ce un seul état, un seul Budget ou plusieurs listes qu'il faut présenter ? Ce point est un de ceux le plus discutés, et nombreux sont ceux qui affirment qu'on peut suivant le caractère ordinaire ou extraordinaire des dépenses et des recettes dresser plusieurs états différents qu'on ne relie pas entre eux et qu'on ne résume pas dans un seul total. Il y a des arguments en faveur de l'une et de l'autre solution ; quant à nous nous pensons que c'est moins une question de méthode qu'une question de bonne foi et d'appréciation des circonstances : car autant les Budgets multiples sont condamnables dans le temps ordinaire (n'étant propres qu'à jeter la confusion dans l'esprit du législateur), autant ils peuvent être admis, recommandés même dans des circonstances exceptionnelles devant des besoins passagers auxquels on ne peut faire face

qui avec des ressources extraordinaires.
A la fin de l'Empire le budget était partagé en cinq états portant chacun le nom de Budget. Il y aurait beaucoup à dire sur cette division dont le moindre défaut est la confusion complète pour celui qui veut embrasser d'un coup d'œil l'ensemble des charges et des voies et moyens; mais nous ne voulons que la mentionner pour lui opposer la contexture nouvelle donnée au Budget en 1879 par M. Léon Say, ministre des finances. Le Budget a été divisé par lui en deux parties: le budget des dépenses ordinaires et le budget des dépenses sur ressources extraordinaires. C'est dans cette dernière section que l'on a fondu les crédits accordés pour les services qui étaient auparavant compris dans le compte de liquidation, ainsi que la dotation des travaux publics. Cette division nouvelle est à l'abri de critiques du Budget extraordinaire du Second Empire, car dans le budget de 1879 ce n'est pas la nature conjecturale des dépenses, c'est le caractère positif des recettes corrélatives qui range tel chapitre dans l'une ou l'autre section du budget.
Nous avons aujourd'hui cinq grandes divisions dans le Budget:
Titre 1er: Budget ordinaire, il doit pourvoir aux services obligatoires et permanents au moyen de fonds dits généraux ou sans

affectation spéciale. Il assure le paiement de la dette, l'exécution des lois, l'administration de la justice, la perception des revenus. Les fonds sans affectation particulière servant à couvrir les dépenses ordinaires sont: le principal des contributions directes, les centimes additionnels généraux, les taxes assimilées aux contributions directes, toutes les taxes indirectes, les revenus domaniaux, etc, etc. Lorsque ces ressources ne suffisent pas, il est pourvu aux dépenses ordinaires au moyen d'un emprunt sur les fonds de la dette flottante.

la fin du
r = Note
émentaire sur
udget.

Titre II: Budget extraordinaire ou Budget des dépenses sur ressources extraordinaires, c'est-à-dire, sur des fonds d'emprunt actuellement obtenus dans la mesure des besoins par l'émission d'une rente 3% amortissable créée par la loi de 1878. Ce budget qui d'abord n'avait été formé que pour l'exécution d'un vaste programme de travaux publics a compris depuis les dépenses étrangères à son institution. Tous les ministères y ont pris leur part et on peut dire que ce budget n'est que le déversoir du Budget ordinaire, aussi pensons nous que sa suppression est une mesure de salut public bien qu'elle doive avoir pour conséquence de grever de 100 millions le budget ordinaire. — Il comprend les grands travaux publics, les constructions nouvelles, en un mot tout ce qui correspondant à des besoins momentanés et destinés à disparaître ne doit pas figurer parmi nos charges permanentes.

s'exprimant sur le Budget extraordinaire, M. Léon Say disait en 1882 : le Budget ordinaire au lieu de venir au secours du Budget extraordinaire se fait secourir par lui ; lorsque deux budgets, l'un ordinaire, l'autre extraordinaire voyagent de compagnie, c'est toujours l'extraordinaire qui allège son compagnon. Ces budgets sont comme des horloges qu'on remonte tous les huit ou dix jours : il y a à établir de temps en temps, à remettre sur pied, à reconstituer sur les bases vraies les rapports qui existent entre eux.....

Voulons-nous savoir quelle est la raison d'être du Budget extraordinaire, ajoute M. Say ? Nous sommes dans un pays qui s'enrichit et dont l'outillage n'est pas terminé, comment va s'établir cet outillage ? Je ne crois pas que personne puisse avoir la pensée qu'il ne faille pas l'établir ; la question est donc de savoir comment on le créera. Il faut qu'il y ait des chemins de fer, il faut qu'il y ait des ports, l'industrie privée peut-elle se charger de ces entreprises ? Vous croyez qu'ayant reconnu la nécessité d'une augmentation de l'outillage national nous ne devions pas immédiatement rechercher les moyens d'y faire face ? Il le fallait, oui Messieurs, c'est le devoir d'un gouvernement, son devoir le plus étroit, il fallait donc créer un budget extraordinaire.

Titre III : Budget des dépenses sur ressources spéciales : Ce Budget remonte à l'époque de la préparation du Budget ordinaire de 1863. Il a été créé dans le dessein de classer dans une catégorie séparée les services départementaux, communaux et locaux qui n'altèrent pas son équilibre et dont les ressources spéciales conservent leur affectation par des reports successifs d'une année à l'autre.

Ce budget est presque en totalité formé soit de sommes que le trésor perçoit pour le compte de budgets locaux et qu'il met ensuite à la disposition de qui de droit, soit de sommes dont il fait simplement l'avance et qui lui sont ensuite remboursées.

Titre IV : Budgets annexes rattachés pour ordre : Il s'agit de dépenses et recettes relatives à certains services comme : Imprimerie Nationale, légion d'Honneur, Caisse de Invalides de la marine, etc. Ces services publics ont cette particularité qu'ils ont leur administration propre, leurs ressources distinctes et leur caisse aussi. Ils ont donc une sorte d'individualité dans la masse des services de l'Etat et donnent lieu à la formation d'autant de budgets particuliers à côté du Budget général. Bien que ces services ne soient que rattachés pour ordre il ne faut pas en induire qu'ils ne constituent pas de véritables dépenses nationales. Ces services se distinguent des dépenses sur ressources spéciales en deux points : 1° Si les recettes sont insuffisantes les services annexes peuvent recevoir des subventions sur les fonds généraux ; 2e Si il y a un excédant au contraire, il est quelquefois attribué au trésor.

Les dépenses du Budget doivent elles être présentés toutes en bloc ou par ministères? ou par grandes sections ou par chapitre ? Sous le premier Empire le budget était présenté en bloc : on ouvrait au gouvernement un crédit de 800 à 900 millions qu'il distribuait ensuite par décrets dans les divers ministères. Il en fut à peu près de même au début de la Restauration

le Budget était présenté sous la forme d'un tableau sommaire où se trouvaient indiqués en masse les crédits présumés nécessaires à la dette publique aux dotations et aux ministères. La loi de 1817 a changé cet état de choses : elle obligea d'abord les ministres à ne pas dépasser les crédits ouverts pour l'ensemble de leur ministère, et en outre elle les astreignit à faire connaître dans leur projet de budget, la répartition qu'ils comptaient opérer du crédit total entre les différents chapitres de leur administration.

Les Budgets doivent-ils être présentés nets ou bruts ? en d'autres termes le budget des recettes ne doit-il contenir que le restant des recettes après la déduction des frais de perception, ou bien les frais de perception doivent-ils figurer à la fois au budget des recettes et au budget des dépenses ? Entre les deux méthodes il y a pas à hésiter : la seconde n'est pas seulement la plus recommandable, mais elle est même indispensable pour une bonne administration des finances et pour un contrôle rigoureux. Ce n'est que depuis le budget de 1818, cependant, que la Chambre française ouvre des crédits pour des frais de perception. N'est-il pas évident qu'il importe aux chambres de savoir combien le pays paie en définitive, et combien il verse pour les besoins publics dans la caisse du Trésor ? De plus la proportion des frais de perception au rendement de tel ou tel impôt peut déterminer le maintien ou la suppression de cet impôt. Le mode de perception aussi peuvent à prêter à

des réformes.

A ce point de vue la distribution du budget français actuel est très-heureuse, le budget se compose = du service de la dette publique et certaines dépenses constitutionnelles qui sont irréductibles ; des services ministériels, c.a.d. de toutes les administrations civiles et militaires ; des frais de perception, de régie et de remboursements. Cette distribution serait irréprochable si l'ordre était renversé : les frais de perception devraient former la première partie du budget, le service de la dette devrait venir ensuite, et alors seulement les dépenses des ministères. Ce que le public perd trop de vue c'est que toutes les recettes du budget ne sont pas disponibles pour l'État, que dans un gros budget comme celui de la France la somme que l'État peut employer à des propres dépenses ne sont qu'une fraction des recettes

cuments = Un Budget ne doit pas être un simple tableau de chiffres, il faut l'éclaire de pièces à conviction, pour ainsi dire, il faut que le pouvoir exécutif à l'aide de documents spéciaux donne au pouvoir législatif la faculté de comprendre ces évaluations. On joint d'ordinaire au Budget un exposé des motifs faisant connaître principalement les causes des modifications des recettes et des dépenses et cet exposé des motifs se trouve en diminutif avant chaque budget partiel de chaque ministère : c'est en somme une note explicative qui en détaille plus minutieusement les modifications. Différents lois ont réglementé les documents que devaient fournir les ministres à l'appui de leurs comptes : loi du 29 Mars 1817 ; 27 Juin 1819 ; 21 avril 1832.

Les notes, explications, détails qui se rapportent au budget

tout considérables, on peut apprécier l'importance et la multiplicité des documents publiés par le gouvernement à l'appui de la proposition du Budget et de son règlement définitif en parcourant les douze mille pages d'impression in-4° distribués pendant le cours de chaque session aux deux chambres, aussi aujourd'hui si l'on pèche par quelque endroit c'est bien moins par le manque de publicité que par sa trop grande diffusion.

Ce que l'on appelle Budget et qui porte le titre officiel de : Projet de loi pour la fixation des recettes et des dépenses de l'exercice est renfermé dans deux gros volumes. Ouvrons le et parcourons en rapidement les documents principaux :

Nous trouvons d'abord l'Exposé des motifs : le ministre y examine succintement la situation des finances, jette un regard sur le résultat de l'exercice écoulé, compare les prévisions des recettes et des dépenses de l'exercice futur avec les votes des chambres pour l'exercice en cours, indique les projets de réforme.

Après l'exposé des motifs vient un projet de loi tenant cinq ou six pages et qui forme, avec les tableaux qui y sont annexés l'essence du budget. Ce projet de loi est l'objet d'un vote distinct pour chaque article, il contient les cinq titres que nous avons exposés précédemment = Budget ordinaire ; Budget extraordinaire ; Budget des dépenses sur ressources spéciales ; Budget des services rattachés pour ordre ; Tableau des voies et moyens de service.

Mentionnons le dernier article du titre V qui consiste à interdire sous peine de concussion la perception d'autres impôts que ceux qui sont ~~autorisés~~

énumérés dans la loi du Budget = « Toutes contributions
« directes ou indirectes, autres que celles autorisées par la
« présente loi, à quelque titre ou sous quelque
« dénomination qu'elles se perçoivent, sont formelle-
« ment interdites, à peine, contre les autorités qui
« les ordonneraient, contre les employés qui con-
« fectionneraient les rôles et les tarifs, et ceux qui en
« feraient le recouvrement, d'être poursuivis
« comme concussionnaires, sans préjudice de
« l'action en répétition pendant trois années, contre
« tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient
« fait la perception, et sans que, pour exercer cette
« action devant les tribunaux il soit besoin d'une
« autorisation préalable. »

A la fin de 1877 on s'est servi de cette formule pour faire comprendre au gouvernement qu'il était impossible d'appliquer un budget sans le vote des chambres.

Cette loi du Budget est une, mais il n'en a pas toujours été ainsi : on a eu parfois en France deux lois distinctes : l'une pour les recettes, l'autre pour les dépenses, mais cette scission ne modifie aucun point de l'organisation essentielle et pouvait amener les inconvénients par la nomination de deux commissions différentes : nous nous en sommes ressenti en France sous la Restauration et Louis-Philippe.

A ce projet de loi du budget, qui est très-laconique comme on le voit, sont joints un certain nombre de tableaux, numérotés d'après les lettres de l'alphabet.

Ces tableaux sont au nombre de quatorze pour l'exercice 1885 de A à N, dont voici les principaux :

Tableau A = il comprend les contributions directes

a imposer en principal et centimes additionnels. Ce tableau a son origine dans le système financier particulier à la France qui consiste à greffer les taxes locales sur des taxes nationales.

Etat B : fixe pour chaque département le contingent en principal dans les contributions foncière, personnelle et mobilière, portes et fenêtres. Ces contributions sont des impôts de répartition

Etat C. tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée ; c'est le tableau le plus important, il rend comptable de forfaiture l'agent qui en dehors des limites prescrites exigerait toute autre prestation des citoyens.

Les impôts en France sont à la fois annuels et perpétuels : annuels, car ils ne peuvent continuer à être perçus sans une autorisation nouvelle ; perpétuels, car ils ne sont pas chaque année soumis à une discussion nouvelle. Tous ces impôts sont compris dans l'état C et le vote de la loi du Budget implique le vote de chacun d'eux.

Etat H : tableau des voies et moyens ordinaires de l'exercice 1885 : c'est le budget des recettes par nature de recettes, elles sont rangées sous le titre : produits divers du Budget et sont de plus variées.

Etat J : Budget extraordinaire

Etats J. K. L : comprennent les recettes sur ressources spéciales et dépenses corrélatives.

Etat M : Budget annexes rattachés pour ordre

Etat N : Nomenclature des services pouvant donner ouverture à des crédits supplémentaires, par décret, pendant la prorogation des chambres.

Le projet de loi précité et ces tableaux

formant le texte de la loi et les annexes essentielles. Mais ce n'est en quelque sorte qu'un squelette, qui il est indispensable de compléter à l'aide de justifications.

Ce supplément d'informations est divisé en trois parties principales : 1° les documents généraux, 2° le budget des recettes, 3° les budgets particuliers des dépenses des ministères. Sur tout cela il y a une mine de renseignements, détails, justifications qui en augmentent le volume considérablement. Mieux vaudrait peut-être, pour la "praticabilité" (qu'on nous permette ce mot) que certains de ces renseignements fussent donnés dans des fascicules à part et que le Budget fut allégé d'autant et devint plus maniable.

Le Budget français ainsi disposé, se trouve tel qu'il sort de la direction de la comptabilité générale du ministère des finances pour être présenté aux chambres. Cette présentation se fait comme nous l'avons déjà dit dans les deux ou trois premiers mois de l'année qui précède l'exercice auquel il doit s'appliquer, on voit l'espace qui sépare le projet de loi de sa réalisation : il suffirait qu'il fut présenté aux chambres six mois avant sa réalisation, mais il y aurait alors un autre obstacle : les conseils généraux et d'arrondissement ne se trouveraient plus en concordance pour la fixation des contributions directes, il faudrait alors les modifier. Cette réforme ne doit pas à notre avis empêcher le changement que nous proposons, nous avons

nous avons exposé plus haut les inconvénients qui résultent de l'organisation actuelle.
Maintenant que nous avons assisté à la naissance du Budget et à son apparition dans le sein du Corps législatif escorté de tous les documents justificatifs, nous allons le suivre dans son existence et examiner la raison même de son origine.

Section III.

Droits fondamentaux des Chambres:

1° Droits collectifs
2° Droits respectifs.

1° Droits collectifs = Le droit des Chambres n'est qu'un dérivatif du droit de la nation d'accorder ou de refuser l'impôt, c'est la principale garantie du système parlementaire. Philippe de Comminy écrivait déjà: «Il n'y a roi ni seigneur» en terre, qui ait pouvoir, outre son domaine, de» mettre un denier sur ses sujets, sans octroi et» consentement de ceux qui doivent payer sinon» par tyrannie et par violence.» Et en 1787 dans la solennité d'un lit de justice, le Président du Parlement de Paris adressait à Louis XVI ces paroles: «Le principe constitutionnel de la monarchie» française est que les impositions soient consenties» par ceux qui doivent les supporter. Il n'est» pas, Sire, dans le cœur d'un roi bienfaisant» d'altérer ce principe qui tient aux lois primi-» tives de votre Etat, à celle qui assurent »

« l'autorité et garantissent l'obéissance. Si
« votre Parlement a cru, depuis plusieurs
« années, pouvoir répondre à votre majesté
« de l'obéissance de peuple en matière d'impôts,
« il a souvent plus consulté son zèle que son
« pouvoir. »

La Déclaration des Droits dans son article 14 rend hommage à cette maxime qui a été pour beaucoup dans l'œuvre de la Révolution.

Art. 14 : « Tous les citoyens ont le droit de
« constater par eux-mêmes ou par leurs repré-
« sentants, la nécessité de la contribution publique,
« de la consentir librement, d'en suivre l'emploi,
« et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le
« recouvrement et la durée.

Plus tard sous la Restauration le Comte Roy traçait ainsi devant la Chambre des députés les droits des représentants en matière budgétaire :

« Les impôts et les subsides ne sont établis que pour
« les besoins de l'Etat et les nécessités indispensables. La
« conséquence immédiate de ce principe, c'est que
« celui qui a le droit de voter l'impôt, a nécessaire-
« ment le droit d'examiner si il est demandé pour
« les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités, les
« dépenses et leurs motifs, de surveiller l'emploi
« des fonds et de s'assurer qu'ils n'ont pas été
« distraits de la destination pour laquelle
« seulement ils ont été accordés.....
« .....
« Les besoins de l'Etat et les droits des Impôts sont
« subordonnés à ces diverses circonstances. Elles
« doivent donc être examinées par la Chambre
« qui vote les impôts dans la proportion des

besoins et qui ne peut le voter librement, qu'autant » qu'elle a la connaissance des comptes et des faits » qui s'y rapportent. Toutes ces conséquences » découlent nécessairement du principe que la » Chambre vote l'impôt librement et qu'elle » ne le vote que pour les besoins de l'Etat. Voyez Note. *

Dans son adresse de remerciments à Louis XVI, l'assemblée Nationale revendiquait avec la plus grande énergie les anciennes prérogatives des Etats Généraux, et émettait en même temps l'intention de ne pas s'en désaisir pour une période d'année quelconque, mais au contraire d'en faire un usage régulier. L'assemblée nationale, » disait-elle, voulant prévenir les difficultés » qui pourraient traverser la perception et » l'acquit des contributions, difficultés d'autant » plus dignes d'une attention sérieuse qu'elles » auraient pour base un principe constitutionel » de tout temps sacré, authentiquement reconnu » par le roi et solennellement proclamé par » toutes les assemblées de la nation, principe » qui s'oppose à toute levée de deniers et de » contributions dans le royaume, sans le » consentement formel des représentants de » la nation;

Considérant qu'en effet, les contributions » telles qu'elles se perçoivent actuellement dans le » royaume n'ayant point été consenties par » la nation, sont toutes illégales, et par conséquent » nulles dans leur création, extension ou » prorogation;

Déclare à l'unanimité des suffrages consentir »

*

Nous avons puisé ces citations dans les opuscules de M. Desmousseaux que M. le Professeur a bien voulu nous indiquer.

« provisoirement pour la nation, que les impôts et
« contributions quoique illégalement perçus
« continuent d'être levés de la même manière qu'ils
« l'ont été précédemment et ce, jusqu'au jour
« seulement de la première séparation de cette
« assemblée, de quelque cause qu'elle puisse
« provenir;
« Passé lequel jour, l'assemblée nationale
« entend et décrète que toute levée d'impôts
« et contributions de toute nature qui n'auraient
« pas été nommément, formellement et
« librement accordées par l'assemblée cessera,
« entièrement dans tous les provinces du
« royaume, quelle que soit la forme de leur
« administration. »

Certes, ajoute M. Leroy-Beaulieu, il peut y avoir de abus même considérables dans l'usage que fait la Chambre des députés de son droit illimité de voter le Budget chaque année, mais il n'en est pas moins vrai que même en considérant la prérogative de la Chambre des Députés dans sa portée la plus absolue, sans aucune espèce d'entraves ni de restrictions constitutionnelles d'aucune sorte, cette prérogative vaut mieux qu'un régime où par des subterfuges et des équivoques on en arriverait à se passer de la Chambre des députés pour le vote du Budget. Ce serait en revenir à l'absolutisme et on ne laisserait au pays d'autre alternative, pour faire prévaloir ses idées dans le cas d'un conflit avec le gouvernement, qu'une révolution.

Le Droit public est donc parfaitement fixé dans la question budgétaire, il l'a été en France dès les premiers jours de l'assemblée Constituante. C'est du droit de voter l'impôt, qu'est né le Budget tel que nous l'entendons aujourd'hui, aussi n'existe-t-il que dans les pays qui sont soumis au régime parlementaire; partout ailleurs il est ou une pure fiction ou une cause d'ostentation, faite pour aveugler le public, ou un simple état approximatif dont il est loisible de s'écarter. Quand le contrôle parlementaire manque on ne sait où trouver de garants pour le remplacer, aussi peut-on dire sans crainte de se tromper que les finances d'un état sont en raison de la liberté et de l'instruction de citoyens. Le principe est donc hors de doute, il ne peut plus donner naissance à aucune contestation sérieuse, mais autre est le principe absolu, théorique et autre est la mise en pratique de ce droit fondamental. Il a fallu trois quarts de siècle pour créer depuis 1789 la législation budgétaire des peuples modernes et encore peut-on se demander si cet instrument, le Budget au sens actuel du mot quelque simple qu'il paraisse devoir être et quelque garant qu'il doit est efficace et complet tant il ne présente pas dans sa méthode et son application de lacunes et de incorrections.

2°. Droits respectifs = nous traiterons ce point à la section "Vote" où il a sa place toute marquée.

Section IV

Examen & Discussion.

Examen = D'après le système adopté chez nous chaque chambre se sectionne en bureaux entre lesquels le sort répartit tous les membres ; le nombre de ces bureaux a varié entre sept, neuf, quinze et onze. Le Budget qui est un projet de loi comme tous les projets de loi doit être discuté dans les bureaux d'abord, puis chaque bureau nomme un ou deux membres d'une commission close chargée d'examiner en détail le projet et de faire un rapport général sur l'ensemble des recettes et des dépenses et en outre une série de rapports partiels sur les dépenses des différents départements ministériels. Depuis la chute de l'Empire les pouvoirs de la commission du Budget se sont considérablement étendus, en fait la commission tend à enlever au gouvernement l'administration, et à la chambre même la liberté d'examen et de discussion. Les travaux deviennent d'une longueur indéfinie, on pourrait presque dire qu'elle est en permanence tout elle vérifie et examine, portant ses investigations dans les détails même les plus infimes. S'il en résultait seulement une plus grande économie dans la gestion des finances publiques on serait tenté de lui passer ses fantaisies, mais le résultat est que entre le Budget voté et le Budget réalisé l'écart devient très-grand, d'où la nécessité de voter de

nombreux crédits supplémentaires. On peut signaler trois grands défauts à la charge de nos commissions : 1° Elles ne donnent pas de représentation à la minorité. 2° Elles ne donnent pas de publicité à leurs débats. 3° Elles excluent de hommes compétents par esprit de parti. Nous croyons que pour l'éducation de la chambre et pour la discussion approfondie de questions d'affaires le régime anglais de séances en comité est préferable au régime français de commissions closes. —. Rendons néanmoins justice à la bonne volonté et aux efforts de nos commissions, pour rendre le travail plus rapide et les études plus sérieuses, elles se sectionnent en sous-commissions; au autre depuis 1871 il y a des rapporteurs spéciaux chargés de défendre devant la chambre pour chaque département ministériel les conclusions de la Commission; un rapporteur général a pour mandat de centraliser les décisions prises soit par la commission soit par la chambre, d'établir d'après ces décisions la situation générale du Budget et surtout de soutenir la discussion de la loi des recettes. Le rôle de la commission du budget ne se borne pas à examiner la loi des recettes et des dépenses, il s'étend plus loin encore, car une compétence générale en matière financière est dévolue à cette commission; tous les projets de loi ou propositions se rapportant plus ou moins directement aux exercices courants, clos, ou périmés et pouvant

avoir pour effet de modifier les recettes ou les dépenses de l'Etat sont renvoyés à son examen.

Ainsi appuyés et des documents justificatifs fournis par les ministres et du rapport général de la Commission du Budget, le Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice revient sur le bureau de la chambre et est mis à l'ordre du jour. C'est alors seulement que s'ouvre la discussion générale qui par son ampleur et la variété des sujets traités constitue une des parties les plus intéressantes de la session législative. (Voyez Note *)

Dans un article où M. Leon Say critique les envahissements actuels de la chambre sur le pouvoir ministériel et où il se propose quelques réformes, nous détachons ces lignes : La chambre des députés ne peut pas manquer

---

* Les débats publics et retentissants de la tribune sont destinés à éclairer le pays tout entier et à faire l'éducation de l'opinion. Aussi dans son article du 5 Juin 1880 le journal des Débats juge-t-il avec sévérité les membres de la commission qui n'observent point cette règle : « Les esprits chagrins ~~qui~~ accusent la ~~constitution~~ commission du Budget de faire durer indéfiniment ses études afin de donner à la chambre le moyen ou le prétexte de se rendre, en quelque sorte, permanente. Le Budget doit être voté au plus tard le 31 Decembre, on s'arrange pour qu'il ne puisse guère l'être avant et il en résulte que la discussion renvoyée aux dernières semaines presque aux derniers jours de l'année est nécessairement fort écourtée. Si cela est vrai à la chambre que dire du sénat ?.... on lui a plus d'une fois renvoyé le budget alors qu'il n'avait ~~le~~ plus le temps matériel de l'étudier sérieusement et de le voter en connaissance de cause. Nous voudrions bien que les rapporteurs de la commission du budget profitent de leurs fonctions pour s'initier aux menus détails de l'administration quotidienne, qu'ils pénètrent dans les recoins des ministères, qu'ils en

de s'apercevoir, si elle veut réfléchir, qu'en s'emparant d'une des principales attributions du ministère (la préparation du Budget) elle a désorganisé nos finances. Le ministère d'ailleurs doit le lui faire comprendre : il faut que la Commission du Budget cesse de préparer le Budget et qu'elle se borne à mettre à même la Chambre de le juger. Le système des rapports séparés et des monographies n'a plus aucune raison d'être et doit disparaître. Les députés doivent aujourd'hui connaître les affaires ou ils ne les connaîtront jamais, il ne faut pas qu'ils fassent leur apprentissage aux frais du pays. Un seul rapporteur doit signaler le point de désaccord qui existe entre le Cabinet et la Commission, et il est temps de mettre fin à ces pourparlers interminables que les Sous-Commissions engagent avec les ministères. C'est à

étudient tous les rouages, qu'ils en contrôlent les moindres mouvements ; c'est pour eux un exercice salutaire et une initiation qui peut leur devenir utile ; mais quelque intéressant et quelque instructif que soit cet apprentissage, on ne saurait sans dommage pour la chose publique le prolonger outre mesure, sinon le contrôle du rapporteur supprime ou réduit à rien celui de la Chambre et du Sénat.
Autrefois la discussion du Budget était la grande affaire de nos assemblées publiques ; elle était longue, laborieuse souvent ennuyante parce qu'elle servait de cadre aux plus grandes questions politiques, toutes y convergeaient. Aujourd'hui telle interpellation d'aventure occupe plus de place dans les imaginations et les excite davantage ; quant au budget sa discussion est reléguée comme un court appendice à la fin de l'année. Cette méthode témoigne à l'égard de la Commission d'une confiance qui est certainement bien placée, mais elle porte quelque atteinte à l'esprit de nos institutions : les affaires au lieu d'être largement débattues à la tribune sont traitées "in petto" dans une espèce d'arrière-chambre, ce qui est sans doute très bon pour l'instruction des rapporteurs, mais non pas pour celle du pays. Il y a là un déplacement fâcheux de l'action parlementaire et même de responsabilité. Si par la manière dont elle cherche à pénétrer dans l'administration, la Commission empiète sur le Pouvoir exécutif, elle n'empiète pas moins sur le pouvoir législatif dont elle fait tout le travail au lieu de borner à le préparer. Ce n'est plus une Commission du Budget, c'est un Comité de Finances qui tend de plus en plus à se transformer en Gouvernement.

la tribune que toutes les opinions, que toutes les solutions doivent se produire, le pays est fatigué des discussions à huis-clos qui se prolongent indéfiniment dans le sein de la Commission du Budget. Avec cent trente jours de moins en commission et vingt jours de plus en séance publique le pays serait mis au courant de affaires dans de conditions très meilleures et il n'aurait plus à redouter cette sorte de Gouvernement occulte et sans responsabilité qui pèse sur nos finances.

La nomination d'un rapporteur par ministère a été selon nous une mauvaise innovation que s'est appropriée la Chambre des députés. Le Sénat, au contraire, après une courte expérience y a renoncé: comment ne l'eut-il pas fait, le budget ne restant que pendant quelques jours entre les mains de sa commission! Le temps lui manquait matériellement. Un seul rapporteur est donc chargé aujourd'hui de présenter au Sénat les conclusions de la Commission pour tous les ministères, mais il est nécessaire pour cela d'une division de travail pratiquée à l'intérieur de la commission par ses collègues. Aussi les choses se passent-elles très-rapidement au Sénat: la Commission des finances n'y connaît pas la lenteur. A la Chambre l'institution des rapporteurs spéciaux a beaucoup prospéré. Leur nombre s'est accru rapidement: huit en 71 à l'Assemblée nationale, Douze en 77 à la Chambre, Quatorze en 78, quinze en 79, Dix-neuf en 83 et 84. Il faut dire aussi que le nombre des ministres à portefeuille s'est accru. Il ne faudrait pas s'imaginer cependant, que la division du travail appliquée au Budget ait produit les mêmes effets que dans l'Industrie,

loin de là : car c'est pour étendre le travail, plus que pour le hâter que l'on l'a divisé. La Commission du Budget en a profité pour changer ses attributions, elle a voulu se mettre à la place de l'Administration et préparer le Budget elle-même au lieu de se contenter de le recevoir tout préparé pour le contrôler. Le président de la Commission, dit M. Leon Say, est devenu en quelque sorte le premier Lord de la Trésorerie et il a institué pour servir sous lui, comme on dit en Angleterre, un certain nombre de secrétaires d'Etat.

2°- Dis

Arrivons maintenant à la discussion du Budget devant le Corps législatif : il importe tout d'abord de savoir séparer dans un projet de Budget les demandes de crédit acceptés d'avance et placés en dehors du débat, des demandes sur lesquelles la discussion peut s'engager d'une manière plus ou moins utile.

Sont en dehors de tout débat = Les services rattachés pour ordre au Budget général ; ces services en effet ont leurs ressources particulières et leurs dépenses sont presque invariables.

Les dépenses sur ressources spéciales ; nous savons qu'elles sont presque toutes de forme.

Dans le Budget ordinaire : toute la dette publique ; — tous les frais de perception des impôts ou revenus publics, les dépenses de trésorerie ; — les remboursements et les restitutions. Tous ces ~~chapitres~~ services formant près de 1700 millions absolument irréductibles, et sont plus de la moitié, il ne reste guère que 1300 millions ; l'ensemble des services civils 515 millions dont 150 environ forment

les traitements et frais accessoires du personnel central et du personnel des divers administrations. Les demandes de réduction peuvent assurément porter sur les chapitre entre lesquels ces services sont répartis car l'attention des commissions doit sans cesse être portée sur leur amélioration. mais leur tâche consiste surtout à en empêcher l'extension, quoique cela ne dépende pas toujours d'elles. Nous nous expliquons : toute dépense d'un service est le résultat de la loi qui a créé le service ; une fois la loi votée il n'y a plus à discuter la dépense qui est devenue pour ainsi dire obligatoire, ce qu'il fallait faire, c'était peser et prévoir les charges financières qu'entraînerait cette loi au moment où elle était en discussion. On peut donc dire que le caractère de presque toutes les dépenses ordinaires est d'être obligatoires.

Mais alors sur quelle partie du Budget, sur quelles demandes de crédit peuvent s'exercer efficacement le pouvoir de Chambre ?

1° Sur le Budget extraordinaire. Ces dépenses quelque utiles et nécessaires qu'elles puissent être peuvent en général être ajournées, sans qu'il y ait péril en la demeure, et en tous cas sans que la marche des services publics en souffre.

2° Sur les demandes de crédit supplémentaires Une fois le budget voté, ne croyez pas que la source des dépenses publiques soit fermée, malheureusement non. Les demandes de suppléments de crédits affluent, et c'est là surtout, à notre avis qu'il faut taailler à merci. Aucune proposition ne doit être accueillie avec plus de réserve que

ces demandes, surtout lorsqu'elles sont d'initiative parlementaire. En Angleterre, dit M. de Laboulaye, aucun député ne peut déposer un amendement qui tende à augmenter d'un centime la dépense du budget, c'est le contraire du système français où les amendements les plus considérables pour les dépenses se font jour à la chambre. Les députés font des demandes qui mettent l'équilibre du budget et les plans du ministère en échec, et c'est très-beau lorsque les ministres arrivent à repousser leurs demandes à moitié.....
..... Les amendements qui le produisent sont sans la forme et le fond tout ce qu'il y a de plus varié; l'initiative parlementaire est tout ce qu'il y a de plus désordonné.*

Il faut donc avoir l'énergie de résister à ces demandes, si l'on ne veut pas se préparer pour l'avenir de graves embarras financiers.

Section V

Vote du Budget.

Vote le Budget en bloc, par ministères, par sections de services ou par chapitres, tels sont les divers systèmes qui ont été tour à tour suivis en France; sous la Première République et sous l'Empire on vota en bloc; sous la Restauration et le second Empire par ministères et par chapitres aujourd'hui.

* M. de Laboulaye à son cours. 1884.

A ce droit de vote l'impôt s'en ajoutent deux autres qui le complètent, le premier celui de vérifier la nécessité de l'impôt, le second celui d'en affecter le produit à un but déterminé. Ainsi donc, la Chambre qui vote l'impôt, a le droit de diriger l'administration, proscrire les dépenses superflues, limiter les dépenses utiles, pourvoir aux dépenses nécessaires.

Cette question du vote de l'impôt par la chambre suivant l'un de systèmes ses-énoncés a soulevé de grandes polémiques et nous ne croyons pas qu'il soit déplacé d'en donner ici un court aperçu, car les divers arguments que l'on a donné à diverses époques pour ou contre la spécialité sont utiles à connaître.

M. Duplong fit en 1852 un discours apologétique du vote de l'impôt par ministère, il prenait pour base de sa démonstration cette idée que l'Empereur étant l'émanation et la personnification de la nation, il fallait lui laisser la plus grande latitude. C'était selon lui amoindrir la prérogative de la Couronne et faire descendre le pouvoir de sa haute sphère que de le réduire au simple rôle de commis.

M. Bineau, soutenant la même thèse s'exprimait ainsi : « Le rôle du Corps législatif, qui représente le pays est de voter l'impôt, dire quelle est la somme que le pays veut mettre aux mains du gouvernement pour qu'il l'administre, le protège et le défende. Au corps législatif le soin de fixer la somme totale ; au gouvernement le soin de décider comment cette somme sera dépensée. Tels étaient réduits à leur plus simple expression les considérants de M. Bineau. On veut affirmer

que cette théorie n'est pas exacte dans ses conclusions, car ce qui devrait en résulter, ce serait non pas le vote du Budget par ministères mais en bloc, système qui aboutirait au gaspillage, au parasitisme à l'réduction des dépenses nécessaires et à l'extension des dépenses superflues.

Opposons maintenant aux adversaires de la spécialité les raisonnements pratiques et précis de leurs partisans.

Roye Collard disait en 1822 : La spécialité » des crédits me paraît être moins une question » de principes qu'une affaire de probité. Aucun » impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été » consenti par les Chambres et sanctionné » par le roi : c'est la charte. La raison de » l'impôt c'est la dépense, ce sont les services ; » ainsi les services sont la dernière et véritable » raison de l'impôt. »

Sont-ce les chiffres abstraits de la dépense que le » gouvernement présente pour obtenir l'impôt ? » Non, le consentement serait impossible faute de » motifs. Mais le gouvernement allègue les » différents services dont il est chargé : il les » énumère, les expose, les détaille : il dit de ceux- » ci qu'ils sont indispensables, de ceux là qu'ils » sont très-utiles ; il vante l'ordre, l'intelligence, » l'économie qui règnent dans tous. La Chambre » écoute et selon qu'elle se convainc ou ne le croit » pas, elle accorde ou refuse l'argent qui lui est » demandé. En fait le consentement général » de la Chambre se décompose en autant de » consentements particuliers qu'il y a de dépenses »

« distincts : il y a autant de dépenses distincts qu'il
« y a de services différents allégués par le gouverne-
« ment. L'allégation d'un service emporte assurément
« la supposition que ce service sera fait, celui-là et
« non pas un autre : ainsi les services tels qu'ils
« sont exposés, sont les raisons, les causes et les
« conditions des votes successifs de la Chambre ; et
« la réciprocité de ces deux choses : les services et l'argent,
« l'argent et les services, forment un véritable
« contrat qui oblige le gouvernement envers la
« Chambre et la nation. Si il en était autrement,
« le consentement de la Chambre lui aurait
« été surpris, il y aurait dol.....
« .....
« ce qui il y a de certain et de connu c'est qu'à chaque
« vote que le gouvernement obtient de la Chambre
« il s'oblige au service qu'il a lui-même
« indiqué et déterminé comme la raison de
« ce vote. Si il ne remplit pas ces engagements,
« les votes sont nuls de droit, l'impôt n'a pas
« été consenti : Sans la rigueur des principes il y a
« concussion.

Est-ce topique ! Est-ce clair et net ! Qui oppose à une pareille argumentation ? Nous ne voulons pas la citer en entier, ce passage sur la spécialité par chapitres est décisif.

Plus loin répondant au Sauge qui on essayait de lui faire entrevoir de l'empiétement du législatif sur l'exécutif par l'administration des chambres, il répondait : « Je suis insensible
« à l'objection éternelle qui aime la spécialité la
« Chambre administre. Non seulement cela est faux
« en fait mais cela est impossible. Par la

nature de ce vote elle entre si peu dans » l'administration qu'elle ne la touche » seulement pas. Elle ne fait jamais qu'une » chose : elle donne de l'argent ou elle n'en donne » pas. Il est très-vrai qu'elle exerce par là sur » l'administration une influence considérable, » qu'elle la gêne, la contrarie, la fait » vouloir quelquefois, mais tel est son droit, » tel est son devoir. . . . . » Tous les torts de la spécialité sont ceux du » gouvernement représentatif : elle n'en a » point d'autres. Elle sort toute entière, dans » ses conséquences les plus éloignées, les plus » incommodes, les plus tyranniques, de la nécessité » imposée au gouvernement d'obtenir le » consentement libre et intelligent de la » chambre pour établir et percevoir les » impôts. ».

Nous n'hésitons pas à reconnaître que le maniement de la spécialité budgétaire est très-difficile, mais nous le trouvons bon. Ce système est évidemment celui que la science recommande, mais encore faut-il qu'il ne dégénère pas en tracasserie continuelle de l'administration, il faudrait suivant un mot de M. Thiers, que la Chambre apportât dans les questions budgétaires, un grand contrôle après, mais un peu de confiance avant.

Nous ne donnons pas ici l'histoire du vote du Budget à travers les différents gouvernements : on la trouve dans tous les traités et nous préférons y renvoyer que copier servilement cette sèche énumération ; ce qui s'en dégage et l'idée

qu'il faut en retenir c'est que le contre-coup de la forme de gouvernement s'y reflète, fidèlement la législation budgétaire affectant la forme libérale si le gouvernement est un gouvernement libéral, et le vote se faisant en bloc ou par ministère si le gouvernement est autoritaire.

Il y a des bons nécessairement à la spécialité, et celle qui affecterait une forme trop étroite ne serait pas faite au pas à l'économie; il faut que l'action soit possible en toute chose. Ce serait un grand défaut que de faire diminuer l'esprit d'initiative dans l'administration. En un mot les chambres et le gouvernement doivent avoir un peu de confiance mutuelle, sinon il ne peut y avoir d'administration intelligente, prévoyante et économe.

Le Budget revient devant la Chambre accompagné des rapports faits au nom de la Commission. Il est d'abord l'objet d'une discussion générale; puis chaque article de la loi de finances est discuté en particulier et soumis au vote. Les crédits ouverts inscrits en bloc dans les articles de la loi, représentant le total de la dépense sont répartis en plusieurs centaines de chapitres dans les tableaux annexés et c'est chacun de ces chapitres si nombreux qui sont votés un à un.

Droits respectifs des Chambres en matière de Vote.

En France la dualité du pouvoir législatif donne naissance à une controverse qui est loin d'être résolue. La nation par ses mandataires vote, administre, surveille directement ses finances, mais comme elle est

représentée par une double assemblée, il est important de savoir comment dans la pratique harmoniseront les pouvoirs de ses membres. L'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 sur lequel porte la controverse est ainsi conçu : le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés l'initiative et la confection des lois ; toutefois les lois de finances doivent être ~~en~~ premièrement présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. Pas plus en France qu'ailleurs, la chambre haute ne peut avoir la priorité d'un examen et d'adoption d'une loi de finances. Le Budget n'est donc soumis au Sénat qu'après avoir été voté par la Chambre des Députés. Mais la différence entre le droit des deux assemblées se borne-t-il à cette question de priorité ? Le Sénat saisi d'une loi de finances ~~est~~ est-il renfermé dans cette alternative de l'adopter ou de la rejeter toute entière ? ne peut il simplement réduire les crédits accordés par l'autre chambre ? rétablir des crédits refusés ? introduire des dépenses ou même des augmentations de taxes ? C'est là une des questions de droit constitutionnel qui ont le plus préoccupé les pouvoirs publics depuis quelques années. La première controverse qui s'éleva sur ce point et qui est restée célèbre par le talent des orateurs adverses non moins que par la haute portée du sujet est celle qui eut lieu à la Chambre des Députés entre M. Jules Simon Président du Conseil et M. Gambetta le 28 décembre 1876

que dit cet article 8 : « Toutefois, les lois de finances devront être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. » or notre prétention, et la suivante, dit M. Gambetta : c'est que, lorsque vous a présenté un projet de loi financier, que vous avez délibéré et que vous avez voté, s'il s'agit d'une dépense, c'est-à-dire de l'ouverture d'un crédit, quand vous l'avez supprimé il ne reste plus rien de cette proposition faite par le Cabinet, et alors devant la Chambre haute pour pouvoir reprendre ce crédit qui est mort, qui n'a plus de vie législative il faudrait soutenir qu'en matière d'ouverture de crédit, le Sénat a une force propre, une initiative personnelle ..... Une motion ministérielle ne peut recevoir de l'existence légale qu'à une condition, c'est que vous y ayez apposé votre ratification : Mais si vous n'avez pas déposé dans l'urne cette boule à l'aide de laquelle vous engendrez la vie légale à la proposition ministérielle, il ne reste qu'une feuille de papier qui appartient au ministre qui a déposé le projet, mais rien qui ait le caractère, la valeur, la portée législatives, et alors si l'autre Chambre n'a pas le droit d'initiative elle ne peut pas avant que vous ayez voté un crédit analogue l'examiner et le voter à son tour ..... mais le Sénat n'a pas ce droit d'initiative, ce motu proprio, l'article 8 ne le lui donne pas ; et si le Sénat rétablit un crédit il dit : sic volo, sic jubeo, sic prorsus voluntas ..... si le Sénat avait ce droit je le défendrais ; si la constitution le lui avait attribué je le défendrais ; si dans un congrès de révision l'assemblée l'octroie au Sénat, je m'incline

mais appelé le droit, le invente, le affirme contrairement aux précédents de la législation établie, c'est ce qu'on osera pas faire devant le pays.

M. Gambetta expose alors le droit du Sénat, droit de faire des remontrances, droit de critiquer tel impôt, tel crédit, droit d'explications sur telle ou telle mesure financière; mais il n'a pas le droit de créer des dépenses parce qu'alors il cesse d'être un pouvoir de contrôle et d'arroger un pouvoir qui n'appartient qu'aux représentants de contribuables. Le Sénat est-il désarmé pour cela? Non, il a son droit de dissolution qui est une mesure politique, une garantie suprême, ajoute M. Gambetta, c'est pourquoi elle pourrait être appliquée par l'assemblée dont l'âge, le caractère, les origines présentaient le plus d'impartialité, de garantie et de sagesse. Voilà un crédit. Vous l'avez trouvé mauvais. Vous avez eu tort ou vous avez eu raison, l'expérience l'établira; mais vous avez refusé ce crédit et le Sénat le rétablit motu proprio. Il vous mettra dans cette situation: ou d'accepter la suppression définitive ou de vous dire: Je n'accepte pas la suppression, et au moment favorable il vous dira: Supprimez ou je vous dissous.....
Je t'accule dans cette impasse: ou je t'impose ma loi en matière financière ou je te ferai subir ma prépondérance parlementaire ou je te renverrai devant le pays.....
Ce qu'il y a de vrai c'est que le dernier mot appartient à celui qui a le droit de dissolution.

« Quant à moi j'ignore ce que vous allez faire, j'ignore quelle résolution vous » allez prendre; mais si vous pensez qu'il »

« Vous est permis de livre même par prétérition
« un droit que vous avez reçu intact de vos prédécesseurs,
« et que vous avez promis de défendre devant le
« suffrage universel dont vous devez compte non
« pas à tel ou tel parti, mais à la France qui
« a lutté depuis cinq siècles pour établir et
« fonder sur des assises inébranlables et toujours
« respectés par les gouvernements successifs ce droit
« que le peuple dans son langage énergique et
« vital appelle les cordons de la bourse, eh ! bien
« si vous lâchez les cordons de la bourse, c'est la
« bourse, c'est votre dignité, c'est votre indépendance,
« c'est votre pouvoir parlementaire que vous lâchez
« dans l'avenir.
« Messieurs, j'estime que j'ai établi le droit sacré et
« inviolable des Chambres des représentants du peuple ;
« je le déclare, je serais royaliste comme je suis
« républicain ; j'appartiendrais au parti du
« plébiscite comme j'appartiens au parti de
« la libre doctrine du suffrage universel que
« je défendais avec la même énergie, avec
« la même passion, avec le même sentiment
« du péril ce droit que vous pouvez bien étrangler
« sans le nommer mais qui reviendra peut-
« être contre vous trop tard. »

En réponse à ce discours de M. J. Simon restreignit le débat dans les limites d'une simple interprétation de texte : « Je lis cet
« article, dit-il, je le remets sous vos yeux, nous le
« savons tous par cœur ; mais enfin il est
« écrit en langue française, en deux phrases de
« la langue française, elles sont nettes, elles sont
« claires ! les lois de finances doivent être en premier

lien présentés à la Chambre des Députés et votés par » elle. —. Puisqu'elles doivent être en premier lien » présentés à la Chambre et votés par elle, ces lois » doivent en second lien être présentés à une » autre Chambre et votés par une autre Chambre. » ..... Elles sont présentés en premier lien à une » Chambre, donc elles sont présentés en second lien » à une autre Chambre; elles sont votés en premier » lieu par une Chambre donc elles sont votés en » second lieu par l'autre Chambre. ..... » Le mot vote est aussi clair que le mot présente: » on vote d'abord la loi dans la Chambre des » Députés, on vote ensuite la loi dans le Sénat. » ..... Le mot vote peut il avoir une autre » signification: la Chambre vote, le Sénat vote. » La constitution ne fait pas de différence, elle ne » dit pas que la Chambre des Députés votera à de » certaines conditions, et que le Sénat votera à » d'autres conditions, elle dit seulement que la » Chambre votera la première et que le Sénat votera » le second.

M. Gambetta n'accepta nullement cette explication qu'il trouvait aussi élégante que illogique. Il n'admit pas qu'on put diviser le texte, le couper en deux tronçons: Toutes les lois de finances devront être présentés en premier lieu à la Chambre et votés par elle. Il y a la copulative. Si ces lois étaient présentés à la Chambre sans être en même temps votés par elle il serait impossible de soutenir qu'elles ont reçu le baptême législatif qui leur permet d'aller au Sénat. D'après lui ce texte est indivisible inséparable, la vérité se trouve dans son

intégralité et sans le sens qui l'en dégage.

Néanmoins la Chambre des députés accepta implicitement l'interprétation donnée par le Gouvernement, elle adopta quelques uns des crédits rejetés par elle dans sa première délibération, et rétablis par le Sénat, quelques autres furent repoussés définitivement.

Ainsi se termina cette controverse célèbre et depuis l'apaisement semblait fait, lorsqu'il y a quelques mois à peine tout le feu se ranima sous la cendre à propos du dernier budget.

M. Ribot soutient que si le budget peut être promulgué sans avoir été voté par les deux chambres c'est la négation du régime constitutionnel. Il n'y a que deux manières de poser la question : ou bien contester au Sénat le droit d'amendement comme on l'a fait sous la monarchie, ou bien (reconnaître) que le Sénat peut en matière financière comme en toute autre matière proposer des amendements à la Chambre qui est libre de les accepter ou les rejeter. Ce second système est celui qui a prévalu en fait depuis 1876, il se fonde sur des raisons de texte et de politique d'ordre supérieur, le meilleur moyen d'éviter les conflits c'est de reconnaître la nécessité d'un accord final entre les deux Chambres.

La commission du Budget a été d'avis à l'unanimité qu'il fallait mettre fin à tout équivoque sur les attributions financières des deux chambres. Elle a pensé que l'art. 8 de la loi de 1875 accordait au

le
le Sénat le droit d'examiner, d'approuver ou non les
décisions de la Chambre en matière de finances
et par conséquent de l'appeler à une deuxième
délibération, mais que cet article n'accordait
en aucune façon au Sénat ni le droit d'initiative
ni le dernier mot en matière de crédits, dernier
mot qui appartient spécialement aux représen-
tants du suffrage universel. Pour maintenir
ce droit de la Chambre deux procédés ont été
examinés.
Le premier consistait à reprendre la thèse
éloquemment soutenue par Gambetta et à
repousser par la question préalable les augmenta-
tions de crédits votés par le Sénat
Le second consistait à déclarer que le Sénat après avoir
usé de son droit de remontrances avait épuisé
ses pouvoirs. M. Bernard déclarait qu'à une
seconde délibération si la Chambre persistait dans
son vote, le crédit modifié au Sénat ne peut
figurer dans le budget. Et il a entendu
que tout vote de la Chambre qui a une seconde
délibération maintient un crédit est un vote
sans appel il ne sera pas nécessaire de
convoquer le Congrès pour résoudre la
question.
La commission déclara donc qu'elle considérait
tout vote par lequel le Sénat rétablit un
crédit supprimé ou diminué par la Chambre
comme un simple moyen de procédure pour
faire appel à une deuxième délibération de la
part de la Chambre, et après cette deuxième
délibération le vote de la Chambre définitif.
Telle a été la théorie de la Commission.

quelle est sur ce point l'opinion de M. Ribot ? Notre savant professeur pense que ce n'est pas dans une interprétation plus ou moins subtile de droit, que se trouve la solution du conflit, d'après lui elle réside bien plus dans l'esprit de transaction et de conciliation, dans la raison et le bon sens qui doivent animer les deux assemblées. L'accord ne doit pas se faire au détriment de l'une ni au profit de l'autre. « C'est une idée fausse, dit-il, que de croire que le dernier mot doit appartenir à quelqu'un. Il ne faut pas plus mettre la chambre en état d'infériorité vis-à-vis du Sénat, qu'il ne faut mettre le Sénat dans une situation d'infériorité vis à vis la Chambre. Il faut laisser se poursuivre entre les deux chambres les négociations parfois laborieuses, je le reconnais, mais qui doivent aboutir à cet accord qui est le fond du régime parlementaire et la condition même de la coexistence des deux chambres. Il n'y a pas d'autre solution que la transaction, à moins que l'on ne soit partisan d'une chambre unique.....
Notre constitution est une constitution parlementaire fondée sur l'existence de deux chambres, elle a placé le dernier mot non dans une chambre mais dans l'accord des deux chambres, c.a.d. en fin de compte dans la nation elle-même..... Par cela même que notre constitution a consacré la division du pouvoir législatif, elle admet non pas assurément la nécessité des conflits mais leur possibilité. Si les deux chambres n'avaient pas une sagesse assez grande pour les éviter

par de transactions réciproques, par ces transactions quotidiennes qui sont le fond de la vie parlementaire, le régime constitutionnel serait impraticable. »

Cette théorie est certainement une des plus sages, elle a le mérite de traiter la question avec une supériorité de ne que les autres n'ont pas.

M. J. Simon comme s'il eut voulu cette année avoir le dernier mot de la lutte qu'il soutint contre M. Gambetta, s'exprimait ainsi tout récemment : « « Quand on songe que notre budget de 1884 a été voté en une vingtaine de séances dont le plus grand nombre ne comptait guère plus de 60 députés sur 550 ; que ce gouvernement a décidé quatre milliards d'impôt, trois milliard pour l'Etat, un milliard pour les départements, on est tenté de réfléchir sur les attributions financières du Sénat. Quand le peuple nomme ses députés il ne leur met pas sa bourse entre les mains pour trois ans avec faculté de faire ce qu'ils voudront ; il est bien aise qu'ils soient surveillés par les sénateurs. Il sait très-bien que le Budget n'est discuté qu'une fois à la Chambre, tandis que toutes les autres lois sont soumises à une seconde délibération ; il a une peur horrible des surprises : il a vu en maintes occasions la Chambre désolée de ce qu'elle venait de faire et il approuve fort qu'il y ait un moyen de réparer ces sottises. Il ne veut pas que la fortune publique dépende d'un caprice, d'un mouvement de colère, qu'elle

tienne à une voix de majorité, à un vote qui
mise le ministère au lieu de mise l'intérêt du
pays. . . . . — Dans le conflit qui a
existé cette année, la Commission du Budget
a élevé presque à la dignité d'un principe
l'obligation pour le Sénat de s'incliner devant la
seconde délibération de la Chambre quand il
s'agit de suppression et de réduction de crédits
n'assurant pas l'exécution d'une loi
spéciale. Quant aux crédits nécessaires pour
l'application des lois la Commission admet
qu'ils peuvent être supprimés ou réduits de
manière à annuler ou à suspendre l'effet
de ces lois si la Chambre et le Sénat tombent
d'accord. . . — — — — — — — — »

Notre avis sans cette importante
question est que les attributions du Sénat ne
peuvent être moindres que celles de la Chambre,
qu'elles doivent assurer au Sénat dans la
plénitude de la puissance législative. Or, la
loi ne serait pas l'œuvre du Sénat s'il n'avait
que le droit de s'y opposer sans avoir le droit de
la viser. Il doit donc participer à titre égal
aux attributions de la Chambre des Députés
à moins de lui être sacrifié. N'est-ce pas
dans la question du Budget et de l'Impôt que le
Contrôle du Sénat peut-être le plus salutaire
et le plus nécessaire? N'y a-t-il pas dans les
lois de finances des dispositions législatives
qui pourraient désorganiser d'importants
services? Ne faut-il pas garantir les intérêts de
la propriété dont le Sénat doit être le gardien
tutélaire contre une répartition arbitraire des

charges publiques qui pourrait être le signal d'une révolution sociale. C'est un peu la théorie de M. de Laboulaye qui dit : la seconde chambre devrait avoir de très limités. La chambre haute peut utilement réduire les crédits votés par la Chambre basse et exercer son contrôle, les modifier ou les repousser. Quant aux crédits proposés par le gouvernement, le Sénat devrait suivant Gambetta, admettre ces crédits, mais si le Sénat ne veut pas accepter un crédit voté par la chambre, et qu'il y ait lutte entre les deux chambres, il faut nécessairement qu'un des deux parte cède. *

Nous nous sommes un peu étendus sur cette question, nous tenions à faire une place à chaque théorie pour la traiter à fond, puisque elle est la partie fondamentale de ce travail, on nous excusera, nous serons plus bref pour ce qui va suivre.

Section VI

Refus du Budget.

C'est presqu'en qualité de curiosité historique et financière que nous traiterons du cas fort rare heureusement du Refus du Budget, aussi n'y consacrerons nous que quelques lignes.

Le refus du Budget, dit M. Leroy Beaulieu est incontestablement dans le droit de la chambre des Députés, c'est pour

* M. de Laboulaye à son cours 1884.

elle ce que la guerre est pour un peuple : l'ultima ratio, le suprême moyen de triompher d'une agression du pouvoir exécutif. Comme arme défensive entre les mains prudentes le refus du Budget est un moyen légitime, mais comme arme agressive au contraire, entre des mains violentes le refus du Budget est un procédé exorbitant et déloyal, ce serait un mode d'annuler l'autre chambre et le pouvoir exécutif de concentrer absolument toute l'action, de même que la délibération dans une seule assemblée. Le recours au refus du Budget en dehors du fait d'une exceptionnelle gravité, serait une violence aussi incontestable qu'un coup d'état de la part du pouvoir exécutif, quoique avec une apparence plus légale.

Nous nous rallions pleinement à cette théorie. M. de Laboulaye dit d'autre part : Le refus du Budget par la Chambre est un pouvoir formidable. Longtemps cette question est restée dans l'ombre et n'a pris d'importance qu'à la suite du 16 Mai 1877. La chambre en usant de ce pouvoir aurait agi dans la plénitude de son droit et nous allons le démontrer : un gouvernement a prononcé légalement la dissolution d'une Chambre. Dans ces conditions le pays a renvoyé une chambre composée des mêmes éléments et du même programme. La chambre réunie exige que le chef du Pouvoir choisisse un nouveau ministère dans la majorité. Le chef de l'Etat hésite, et le temps passe, le mois de Décembre arrive, et si le Budget n'est pas voté tous les grands services administratifs

ne marchent pas. Alors la Chambre menace de s'armer de ce droit qui s'appelle le refus du Budget, et invoque l'article qui interdit positivement de percevoir des impôts sans l'autorisation sous peine de concussion. C'est alors qu'au dernier moment, la Chambre voit tomber devant elle toutes les résistances, parce qu'elle avait pour elle la légalité.*

Section VII

Loi de Finances.

Ainsi que nous l'avons vu le Budget général de l'Etat se compose de plusieurs budgets particuliers préparés dans les différents ministères, mais tous ces budgets sont réunis dans une seule loi, la loi de finances qui est annuelle. Cette loi est un volumineux document que le gouvernement publie chaque année pour éclairer le pays sur le budget de chaque exercice. Il expose dans leur ensemble et puise dans leurs moindres détails la situation générale des finances et celle de tous les services de l'Etat. L'analyse du système administratif y est présentée par branches de services, les résultats de chaque article sont exposés avec les développements les plus étendus; les demandes de fonds et les dispositions spéciales sont débattues et justifiées par les ministres qui les proposent dans les rapports particuliers et dans des notes circonstanciées,

* M. de Laboulaye à son Cours 1884.

enfin toutes les incertitudes sont dissipées, toutes les investigations sont favorisées, toutes les questions sont clairement posées et livrées au grand jour des débats parlementaires par cette élaboration préparatoire qui se fait dans la délibération de la loi annuelle des finances. Ce grand travail dévoile à tous les regards la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et l'organisation militaire de la France. Il associe étroitement l'influence de l'opinion publique à la force du pouvoir exécutif pour assurer le succès du système de gouvernement adopté par la majorité des Chambres et par la volonté du ministère. La loi de finances actuelle renferme donc dans sa toute puissante centralisation l'exécution de toutes les lois de l'état, l'affermissement des institutions et la conservation des garanties constitutionnelles.

Telle est la loi de finances actuelle, mais si nous jetons un rapide coup d'œil en arrière nous ne trouverons rien d'analogue dans notre France d'autrefois. Les aperçus que le contrôleur général des finances, sous l'ancien régime, présentait au roi et à son conseil, ne saurait être comparé à notre loi des finances à cause de l'incertitude et de la difficulté à saisir les données de cette époque. On ne pourrait pas davantage établir de parallèle entre la loi de finances du premier gouvernement impérial et celle que nous soumettons à présent à la délibération des pouvoirs politiques. Le concours des chambres n'était alors qu'une homologation pure et simple

des actes de la volonté souveraine : le tableau annuel des revenus et des charges ne se publiait encore que d'une manière inexacte et incomplète. Les fixations législatives des impôts et des crédits de chaque exercice était modifié en vertu de décrets ultérieurs selon les vicissitudes d'une administration exclusive qui n'avait d'autre sanction que l'approbation du chef de l'Etat ; en un mot toutes les garanties de l'ordre constitutionnel et du contrôle national avait été retirées à l'administration des finances par le régime absolu de l'empire.

La charte de 1814 confirmée par celle de 1830 n'avait fait que poser le principe d'une loi de finances en exigeant le consentement des deux chambres et la sanction royale pour l'établissement des impôts. Dès 1814 l'administration a pris l'initiative de la réunion dans une même loi de finances des dispositions qui assurent l'exécution de tous les services. Elle a fait rentrer dans ce résumé de la fortune publique les produits bruts des revenus avec les frais de leur perception, les fonds spéciaux de toute nature ainsi que les ressources et les crédits extraordinaires qui élèvent pour des sommes considérables le vote législatif de chaque exercice.

Nous n'avons pas toujours eu qu'une loi de finances : ainsi avant 1852 nous en avions deux : la loi des recettes et celle des dépenses. Ce système prête à la critique, car il me semble pas bien rationnel de séparer dans la préparation, la discussion et le vote deux choses

aussi inséparables que le crédit et le vois et moyens. De 1863 à 1870 nous avions la loi du Budget ordinaire et la loi du Budget extraordinaire. D'une manière générale il nous paraît utile et loyal de placer en même temps dans un même document sous les yeux de la nation l'ensemble des charges qu'elle devra supporter. M. Thiers n'a-t-il pas dit : Dans les finances l'unité c'est la lumière ! *

La loi de finances c'est donc le rapport des dépenses avec les recettes. C'est cette loi qui donne des ordres, qui prescrit aux ministres pour les dépenses de se renfermer dans les limites déterminées, qui leur interdit pour les recettes de réaliser des ressources en dehors des limites légales. En dehors des prescriptions, des ordres impératifs, la loi de finances comprend une autre série de dispositions : elle rapproche les sommes à dépenser des sommes à recevoir et de rapprochement tire une conclusion. Cette conclusion est une proclamation, un engagement pris envers le pays d'administrer sagement les finances pendant l'année qui va s'ouvrir. C'est l'affirmation que le résultat que l'on cherche pour l'année dont on s'occupe est l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Cette affirmation est la sanction du principe de l'unité du Budget, un budget qui ne la comprendrait pas serait incomplet.

A quelles époques ont lieu la présentation et l'adoption de la loi de finances ? Elles ont généralement lieu dans la première partie de l'année qui précède l'exercice qui s'ouvre le

* M. Alix à son Cours.

1er Janvier. Cependant bien des budgets n'ont pu être promulgués que dans les derniers jours de l'année et l'on pourrait même en citer qui n'ont été rendus exécutoires que l'exercice déjà commencé. Lorsque la loi de finances subit ainsi un retard considérable, on a soin d'en distraire les contributions directes et de les faire voter à part. Mais ces faits sont assez exceptionnels et le plus souvent le projet est déposé dès le mois de Janvier sur le bureau de la Chambre, le gouvernement désirant en obtenir l'adoption avant les vacances parlementaires de façon à se trouver en mesure de faire répartir les contingents de contributions directes par les Conseils généraux au mois d'août et de faire procéder de bonne heure à la confection des rôles.

Section VIII

Budgets Rectificatifs. Crédits Supplémentaires.

Le budget dont le vote a bien nécessairement avant la réalisation ne saurait être qu'une prévision, car les événements viennent troubler les calculs les plus consciencieux et il est alors indispensable d'apporter aux premiers chiffres les changements commandés par les circonstances nouvelles et de modifier les voies et moyens. De nouvelles dispositions législatives doivent donc pouvoir

à cet effet. Mais comme d'une part les assemblées ne sont pas toujours réunis et que d'autre part les services ne peuvent être laissés en souffrance on a accordé au pouvoir exécutif la faculté de subvenir à ces besoins urgents et imprévus. A cet effet deux moyens peuvent être mis à la disposition: le virement et l'ouverture d'un crédit. Le virement consiste à transporter un crédit budgétaire d'un chapitre à un autre chapitre. A la différence du crédit supplémentaire il n'ajoute rien à la somme des dépenses votés, il change seulement la destination des crédits. *

Depuis la révolution de 1870 on a fait plusieurs lois relatives aux crédits supplémentaires et extraordinaires : 16 sept. 1871. —. Juin 1878. —. La première replaçait la France à peu près sous la législation du régime de Louis-Philippe et de la Révolution de 1848, la seconde restreignait la latitude du pouvoir exécutif; voici ses dispositions:

« Il ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires
« qu'en vertu d'une loi. Les crédits supplémentaires sont ceux
« qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un
« service porté au budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un
« service déjà voté sans modification dans la nature de ce service.
« Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des
« circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet ou la
« création d'un service nouveau, ou l'extension d'un
« service inscrit dans la loi de finances au-delà des bornes
« déterminées par cette loi . . . . . Dans le cas de prorogation
« des chambres des crédits supplémentaires et extraordinaires
« pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus
« en Conseil d'Etat. Ces décrets devront être soumis à la
« sanction des Chambres. Pourront seuls donner lieu à

* Ce travail étant déjà fort étendu, nous ne donnerons pas les différents variations successives subies sur la matière des Virements.

ouverture de crédits supplémentaires les services votés »
dont la nomenclature sera annexée chaque année »
à la même loi. Les crédits extraordinaires qui ont pour »
objet la création d'un service nouveau ne pourront »
être ouverts par décret. »

Tel est le plus récent état de la législation.
Les changements apportés consistent 1° dans
l'interdiction absolue d'ouvrir par décret des
crédits extraordinaires en quelque cas que ce soit,
2° dans l'interdiction d'ouvrir des crédits
supplémentaires en cas de dissolution ; c'est une
mesure d'ordre purement politique.

Quelle est la cause de ce Budget rectificatif
ou supplémentaire qui apporte un tel changement
dans la prévision primitive ? C'est que le budget
est voté beaucoup trop tôt, nous l'avons déjà
dit, de cet écart considérable naissent les crédits
supplémentaires. Voilà une première raison.
Une seconde est que les crédits supplémentaires ou
extraordinaires peuvent être votés sur l'initiative
du moindre député qui veut se signaler par
une générosité dont il ne paie pas les frais.
Les amendements pleuvent de tous les côtés,
d'après le rapport de M. Ribot sur le Budget de
1883, au mois de 1882, c.a.d. huit mois avant
l'ouverture de l'exercice les députés avaient
déjà déposé un ensemble d'amendements
portant soit sur des réductions d'impôt, soit
sur des accroissements de dépenses et dont
l'adoption eut entraîné un accroissement de
charges ou une diminution de ressources de
363 millions pour le seul exercice 1883. Bien
que la majorité des propositions ait été

repoussée, il n'en est pas moins vrai qu'il en
reste toujours quelque chose.
Enfin une troisième raison qui donne naissance
au Budget rectificatif est peut-être une raison diplomatique.
Le gouvernement étant obligé par préméditation,
de réserver pour un budget rectificatif une série
de dépenses ~~publiques~~ qu'il juge nécessaire de
soustraire à la discussion publique. Par exemple
en 1871 il s'agissait de faire des dépenses dont
l'objet était d'rétablir nos fortifications, notre
matériel militaire, nos approvisionnements.
on a cru que la politique commandait de ne pas
leur donner une publicité trop étendue, qu'il
fallait apaiser les esprits au dedans et au dehors
de ne rien faire qui put rallumer des étincelles
mal éteints.

M. Leroy Beaulieu peint assez heureusement
à ce propos ce fléau des crédits supplémentaires:
Comment, dit-il, pourrait-on arriver ainsi à
l'équilibre du Budget? Chacun est partisan des
économies in abstracto et des augmentations de
dépenses in concreto. Quand il s'agit de faire
des discours généraux et vagues, on prêche la
modération: quand on vient aux applications
particulières et aux votes par article, chacun
se prononce pour des augmentations de
crédits. Chaque député a sa clientèle particulière suivant ses goûts et suivant le
terroir: l'un est mélomane, un autre
est épris des sciences exactes, celui-ci se plaint
des chemins, cet autre s'intéresse à la marine,
tel député se pique de compétence militaire,
tel autre fait sa spécialité de l'étude des questions

sociales : tout cela se traduit par des demandes de dépenses. Ajoutons que tous les députés, outre les fantaisies qui varient de l'un à l'autre ont une vaste clientèle commune et d'ailleurs fort intéressante : ce sont les instituteurs, les desservants, les employés des postes, les gendarmes, les employés de préfecture. Il faudrait cependant considérer que le régime représentatif a été institué pour mettre de l'économie dans les finances, non pas pour y porter le gaspillage.....
Ce serait un grand progrès que d'introduire en France la législation anglaise qui ne reconnait pas aux membres du parlement le droit de proposer des augmentations de crédits.

Voilà le mal : il est clair, il est net, il est reconnu ; mais après l'avoir touché du doigt il convient d'indiquer les moyens d'y pallier. Quels sont les remèdes ? En 1871 à l'assemblée nationale, M. Casimir Périer constatait qu'il y avait là un mal chronique dont on devait faire la part. « Prétendre supprimer absolument les crédits supplémentaires, disait-il, est une chimère, car il y aura toujours des services publics pour lesquels les prévisions du Budget, si larges qu'elles soient, se trouveront accidentellement en défaut. De même il y aura toujours soit à l'intérieur soit à l'extérieur des circonstances imprévues, impossibles à prévoir qui exigeront l'emploi de sommes excédant les ressources du Budget. »

En résumé trois modifications importés d'Angleterre en France pourraient donner à notre Budget d'excellents résultats

à ce point de vue, mais ces réformes étant beaucoup une question de mœurs, il serait difficile de les réaliser en peu de temps. 1° Le Budget devrait être présenté et voté à une époque beaucoup plus rapprochée de l'ouverture de l'exercice. * 2° Tout crédit supplémentaire devrait être un fait exceptionnel. L'esprit public devrait considérer la rigueur budgétaire comme une règle de premier ordre. 3° Les ministres devraient avoir seuls le droit de proposer des crédits.

Section IX

Loi de Règlement.

Il ne faudrait pas croire qu'arrivé au point où nous en sommes tout soit terminé avec le Budget et que l'observation de tous les principes et la rigoureuse application des règles que nous avons posées suffisent à parfaire l'œuvre budgétaire. Non. Il faut que l'ordre préside à toutes les dépenses, que le contrôle s'étende à tous les comptes.

---

* Contra M. Leon Say : La nécessité des crédits supplémentaires, dit-il, tient d'une part à ce que le budget est calculé trop tôt. Pourquoi est-il calculé trop tôt ? Serait-il ~~plus~~ possible de faire une étude plus exacte du Budget en l'apportant plus tard à la chambre ? M. Ribot a prétendu qu'il y avait qu'à retarder l'époque de l'ouverture de l'exercice, qu'au lieu de l'ouvrir le 1er Janvier on pourrait l'ouvrir au 30 Juin. Mais la difficulté réside dans la longueur de l'étude du Budget. Si vous étudiez le budget pendant un an, que vous partiez du 30 Juin ou du 1er Janvier, vous serez toujours obligé d'étudier un an avant qu'il ne soit mis en exécution.

Les règles budgétaires en France n'ont cessé de se préciser et de se perfectionner. La loi du 25 Mars 1817 a la première établi quelques dispositions fondamentales en matière de comptabilité parlementaire. La loi qui fixe chaque année les recettes et les dépenses « à faire dans un Etat est sans doute une précaution « salutaire et nécessaire, dit le rapport de la loi de « finances de 1818, mais la vérification de l'emploi « de fonds conformément aux crédits accordés « est d'une importance bien plus grande encore. La « première sans la seconde ne serait qu'une « trompeuse illusion. Cette vérification doit être « à la fois le moyen de régler définitivement les « recettes et les dépenses de l'année expirée, celui de « déterminer avec moins d'incertitude les recettes « et les dépenses de l'année qui va s'ouvrir, celui de « prévenir les dépenses abusives. »

L'art. 148 de la loi de 1817 prescrit aux ministres de présenter à chaque session les comptes de leurs opérations. Le ministre des finances doit présenter en outre 1° le compte de la dette publique, 2° le compte général des budgets, 3° le compte du trésor, 4° le compte du recouvrement des contributions. Tous ces comptes sont nécessaires pour éclairer les chambres. La loi du 15 Mai 1818 ajouta que le règlement définitif des Budgets serait à l'avenir l'objet d'une loi particulière; c'était le soumettre à un contrôle sérieux car jusque-là il n'était pas soumis à la sanction positive d'une spéciale de la Chambre. L'ordonnance de 1822, les lois de 1831 et 1834 prirent des mesures pour mettre un terme à l'arriéré des comptes en ~~prescrivant~~ fixant une prescription

de cinq et six ans pour la dette de l'Etat. Une loi de 1818 décida que la loi de règlement devait être soumise aux chambres dans le même cadre et la même forme que la loi de présentation. La loi de 1836 ordonna aux ministres de présenter le projet de règlement du budget dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice. Il résulte en définitive de toutes ces lois que tous les faits de recettes et de dépenses et les réifications auxquelles ils donnent lieu ne sont pas renfermés dans le cercle d'une seule année : il faut distinguer différentes périodes pour l'emploi des crédits budgétaires, pour le recouvrement des recettes, la liquidation et le paiement des dépenses, enfin pour la réification des ministères, pour le jugement des comptes et pour la déclaration générale de conformité par la Cour des comptes.

Les finances de la France sont soumises à un triple contrôle : contrôle législatif, contrôle administratif, contrôle judiciaire. Le premier est exercé par les chambres, le second par l'administration sur elle-même, le troisième par la Cour des comptes.

Nous n'avons à nous occuper que du contrôle devant les chambres. Le contrôle législatif porte d'abord sur le vote des crédits, et plus tard lorsque l'exercice est clos, les chambres constatent que ces crédits légaux n'ont pas été dépassés et qu'ils ont été employés aux destinations fixées. C'est ce qui se fait à l'occasion du règlement du Budget, c.a.d. du vote définitif du Budget ou de la loi des comptes.

La loi de règlement a pour base : le compte général de l'administration des finances qui comprend l'exposé de la situation au 31 Décembre, c'est un compte de gestion. Ce compte pourrait être publié au 31 Décembre, mais en pratique il n'est publié qu'avec beaucoup de retard ; ce compte de finances se divise en deux ordres de comptes : comptes généraux et spéciaux : généraux = ceux des opérations de l'année, encaissement, dépenses, mouvement de fonds dans toutes les parties de la France, le chiffre en est formidable et s'élève à plus de 30 milliards. Compte des budgets = il comprend les opérations des budgets antérieurs à celui dont on s'occupe, et des budgets futurs. — Après le compte général des finances viennent les comptes d'exercice.

La loi des comptes doit être présentée par le gouvernement aux chambres dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice. La loi des comptes contient comme annexes deux tableaux dont l'un est le budget définitif des dépenses et l'autre le budget définitif des recettes. Enfin la loi de règlement sanctionne dans leur ensemble ces différents résultats, prononce l'annulation des crédits non employés ; fait ressortir le résultat final du budget. Tel est le contrôle législatif : il ne descend pas dans le détail des comptes, son examen n'est que sommaire. Il vérifie si les tableaux qui lui sont soumis sont en rapport des crédits alloués, mais il n'a pas le moyen de s'assurer de la réalité des faits et des opérations des ordonnateurs. Le contrôle est donc très imparfait et s'il était seul il serait insuffisant, mais il est complété par les deux autres.

Si nous voulions comparer le Budget et la loi des Comptes nous verrions que le Budget statue sur l'avenir, la loi des comptes sur le passé; le Budget ne repose que sur des prévisions de recettes et de dépenses à effectuer, la loi des comptes ne comprend que des recettes et des dépenses effectuées. Voilà ce qui les distingue. Ainsi aucune dépense n'est acquittée par l'impôt qu'elle n'ait subi le contrôle et les investigations de deux commissions spéciales et n'ait définitivement été votée deux fois par les deux chambres: une première fois sous le nom de Budget avant qu'elle ait été effectuée, ensuite une seconde fois sous le nom de règlement définitif ou loi des comptes, après qu'elle ait été effectuée.

Critique de notre comptabilité parlementaire =

Il faut reconnaître que les chambres seront toujours trop disposées à passer condamnation sur des comptes qui remontent à plusieurs années. Les ministres responsables ne sont plus devant elles et parfois même ne font plus partie du parlement, un vieux compte est une vieille affaire dont l'intérêt s'efface avec le temps, on le sait et on en abuse. On n'observe plus les prescriptions légales: le compte général de l'administration des finances n'est pas publié comme il devrait l'être, les lois de règlement de comptes ne sont plus présentés au Parlement dans les délais légaux; le projet de règlement de compte n'est souvent que fictif en ce sens qu'il ne contient pas tous les comptes qui doivent être réglés.

D'autre part au moment où on va

voter le Budget du prochain exercice, ne serait-il pas important de connaître au juste les résultats du dernier exercice écoulé ? Evidemment oui, et cependant quand dans l'année 1885 on vote le Budget de 1886 on n'est pas renseigné sur la situation financière du Budget de 1884 ni même sur celle de 1883. Ce n'est que par comparaison avec un passé rapproché qu'on peut se mettre en garde contre les entraînements ; or, au mois d'avril 1885 quand le gouvernement déposa le projet de Budget de 1886 la Chambre n'avait pas encore voté le réglement définitif des Budgets de 1879 et 1880 !! Celui de 1881 n'est pas encore présenté par le gouvernement ! La Chambre ayant tous ces budgets à la fois sur les bras, il s'en suit des retards considérables.
Le contrôle y perd sa principale efficacité, aussi M. Ribot pensait-il juste lorsqu'il s'écriait à la tribune : Je demande à la Chambre si les écritures doivent seulement servir à constater l'honnêteté des comptables et des ordonnateurs trois ou quatre ans après qu'elles ont été passées, ou si elles n'ont pas aussi pour but de renseigner le Parlement jour par jour et de lui permettre de voir clair dans nos finances !

Sont-ce là les sages reproches à faire à notre comptabilité législative ? Hélas ! non ! Nous cessons de tenir compte du décret du 31 Mai 1862 sous l'empire duquel nous vivons cependant ; là réside une des grandes causes de notre désarroi. L'infraction la plus grave commise par les pouvoirs publics, dit M. Stourm, consiste dans l'omission d'un

près complète de règlements législatifs des anciens exercices. On sait que le Parlement n'a discuté ni voté jusqu'à ce jour aucun des comptes des années postérieures à 1870. Ce retard inouï révèle manifestement l'insouciance des législateurs en matière de comptabilité. Le mauvais exemple partant de si haut entraîne des retards corrélatifs dans toutes les parties de l'administration; ainsi la Cour des comptes ne produit plus en temps opportun ses déclarations générales; les ministres ne fournissent plus sans les délais leurs comptes officiels; le compte général des finances ne paraît plus à sa date. Ces ajournements s'accumulent en s'abritant derrière l'indifférence parlementaire, personne n'a plus d'intérêt à l'exactitude. Etant donnés les déficits actuels nous risquons une fois de plus de voir se confirmer cette vérité historique: que le fond et la forme périclitent toujours simultanément. Non seulement il conviendrait de respecter les prescriptions fondamentales en vigueur, mais un nouvel édifice de réglementations est devenu nécessaire pour consolider la récente institution du Budget sur ressources d'emprunt, à laquelle les anciennes règles ne sauraient s'adapter.

Nous ne possédons pas davantage de règlement de comptabilité parlementaire en matière de Budget extraordinaire. N'eut-il pas été rationnel en créant ce nouveau Budget de lui organiser conjointement une comptabilité propre?

Les décrets applicables au Budget ordinaire auraient aussi besoin d'être perfectionnés. Ne serait-il pas, par exemple, opportun de

déterminer une fois pour toutes le mode d'évaluation des recettes, de viser les dates de publication des différents documents budgétaires puisqu'elles ne sont plus en rapport avec les exigences modernes, d'assigner une époque fixe et rationnelle à la préparation et aux débats des budgets annuels, de créer une publicité qui permette au pays de lire en peu de chiffres l'exposé de la situation financière, de suivre les mouvements de la dette flottante, des services spéciaux, des engagements du Trésor.

Un vaste champ s'ouvre aux travaux de réforme et de perfectionnement en matière de comptabilité parlementaire, il serait urgent que le Parlement s'en occupât. S'éclairer lui-même, éclairer le public, telle est sa principale mission financière. Le désordre précède ou accompagne la ruine.

Conclusion :

Il est certain que ce petit travail n'apporte aucune lumière nouvelle à la question et la laisse telle qu'elle est ; mais il nous a stimulé à faire des recherches dans les écrits de plusieurs grands financiers, à nous pénétrer de leur esprit, nous inspirer de leurs principes. C'est à la source même que nous avons puisé et ils nous se : Baron Louis, de Sere, Royer-Collard, de Villèle, Marquis d'Audiffret, Desmousseaux, Thiers, L. Say, Leroy-Beaulieu, Ribot et de tant d'autres nous resteront gravés avec leurs savantes théories.
Cette Etude nous a permis de voir plus à fond notre organisation financière, et si en le faisant nous nous sommes un peu trop étendus, c'est que il nous en coûtait d'être incomplet ou bref sur une matière aussi riche, aussi fertile, aussi intéressante ; en résumé, nous sommes après l'avoir achevée bien plus avancé que nous ne l'étions en l'entreprenant ; si tel a été le but que s'est proposé notre Eminent Professeur, nous ne pouvons que l'en remercier, il a été rempli.

H. Lambert

Pages se rapportent à la section II

Note complémentaire sur le Budget extraordinaire =

Nous n'aurions pas pu sans un vif regret ne pas nous étendre un peu sur le Budget extraordinaire, son origine, ses caractères, sa raison d'être et les débats qu'il a soulevés. —. Ce Budget a toujours excité des récriminations de la part même de financiers de renom : MM. Thiers, de Serre, Ribot, entr'autres ne lui sont pas favorables. Examinons-le donc de près. On en a beaucoup parlé à la Chambre, on nous permettra de citer quelques passages de nombreuses discussions.

Et d'abord quel est le véritable auteur de ce Budget extraordinaire ? Ecoutons le rapporteur général du Budget de 1883 : « Vous avez oublié, Messieurs, que ce budget « extraordinaire a un père très illustre dont vous ne « récuserez certainement pas l'autorité. C'est sous un « gouvernement qui était présidé par l'honorable M. « Dufaure que le budget extraordinaire, alimenté par le « 3% amortissable a été introduit dans notre système « financier. A cette époque, il y avait à côté de cet « illustre homme d'Etat, qui doit être pour M. Ribot « une précieuse garantie, il y avait un autre homme « d'Etat : M. Léon Say. Le Père du Budget extraordinaire « ce n'est pas le rapporteur, c'est M. Dufaure, c'est M. « Léon Say....

« M. Ribot : C'est un enfant qui a mal tourné (rire)

« M. le Rapporteur = Vous dites que c'est un enfant « qui a mal tourné. Peut-être avez-vous raison, « et nous aurons l'occasion tout à l'heure de rechercher « s'il ne faut pas s'en prendre aux parents, s'ils n'ont « pas eu le tort après avoir proposé un programme parfait « admirable de ce que devait être le développement de

cet enfant, comment on devait l'élever, comment il devait » faire son entrée dans le monde, dans quels lycées. — je » vous dire à quels guichets — il devait être placé, si » les hommes d'Etat qui ont créé à la fois ce budget » extraordinaire et le 3% amortissable qui devait » l'alimenter n'ont pas eu le tort de négliger un peu » les premiers pas de leur enfant. »

Et si quelqu'un est responsable j'ne dirai pas de » l'insuccès, car il n'y a pas eu d'insuccès, mais du » peu de faveur du moyen financier qui devait permettre » d'accomplir nos grands travaux publics, n'est-ce » pas plutôt ceux qui ont tracé le programme dont » je parlais et qui après l'avoir défini et présenté » en ont fait tout autre chose que ce qu'ils avaient » déclaré en devoir faire ! »

Si nous envisageons la marche de nos finances, le mode de règlement de nos budgets, si nous cherchons comment les gouvernements précédents ont pu faire face aux nécessités qui s'imposent à tous les gouvernements, comment ils ont pu pourvoir à l'exécution des travaux publics qui n'ont jamais été entrepris dans une mesure aussi étendue et aussi considérable que depuis 1878, si nous recherchons comment le budget extraordinaire aux ressources d'emprunt s'est introduit dans nos finances, alors c'est à tort qu'on en fait remonter la création à M. Rouher, ou au second Empire il faut le prendre de plus haut. Ouvrons le bulletin des lois de 1837 et nous y trouvons une loi signée par le roi Louis-Philippe qui crée un budget extraordinaire alimenté par l'emprunt : art. 1er. loi 1837 : Il sera créé en dehors du Budget ordinaire de l'Etat un fond extraordinaire affecté à l'exécution de travaux publics.

Voilà bien le budget extraordinaire tel que nous le retrouvons dans notre organisation budgétaire actuelle. Il remonte à 1837. On l'a introduit sous un régime différent du nôtre par sa conception politique et par le nombre de électeurs beaucoup plus restraint à cette époque. Il n'y avait pas alors à faire face aux nécessités qui s'imposent à une démocratie, et si nous envisageons ce qui a été fait par M. Thiers nous voyons que ses actes ne répondent pas toujours à ses théories. S'il est vrai, en effet, qu'il a été l'adversaire le plus ardent, le plus acharné, le plus démonstratif des budgets extraordinaires toutes les fois qu'il a discuté les finances de l'Empire et particulièrement en 1868 lorsqu'il a fait cette démonstration à savoir: que la nécessité de créer des routes, des chemins de fer, des canaux n'est pas une nécessité passagère destinée à disparaître avec le temps qui l'a fait naître, qu'elle constitue un besoin qui doit trouver sa place dans le budget normal; s'il a fait cette démonstration irréfutable, il faut mettre en regard de l'opinion de M. Thiers, chef de l'opposition, les actes de M. Thiers, chef du gouvernement.

M. Thiers a donc démontré victorieusement que les budgets extraordinaires étaient un des éléments de faiblesse et de ruine du régime impérial, et cependant M. Thiers, chef du pouvoir exécutif, Président de la République, qu'a-t-il fait? Il a créé le compte de liquidation, or qu'est-ce que ce compte de liquidation sinon un budget extraordinaire. Tout budget qui vient se mettre à côté du budget annuel et l'alimente soit par

un emprunt périodique, soit par le reliquats des exercices antérieurs, soit par les excédents des exercices favorables et un budget extraordinaire. Sous la Monarchie de Juillet, sous le Second Empire, pendant la période de l'assemblée nationale, sous le gouvernement de M. Thiers, sous celui du maréchal de Mac-Mahon il y a toujours eu un budget extraordinaire à côté du budget extraordinaire. Au lendemain de 70 après nos malheureuses avons passé sept années à reconstituer la puissance défensive de la France et notre armement détruit. Au lendemain de 78 et de luttes intestines que cette date rappelle il fallait au plutôt reconstituer l'outillage du pays : de là l'éclosion du premier et du second compte de liquidation. Alors il s'est trouvé de hommes d'état : Dufaure, Léon Say, Gambetta, Freycinet qui ont pensé que le premier devoir qui s'imposait à la République était de satisfaire les besoins du pays, relever son outillage industriel et commercial et mettre en état et ensemble de voies de fer et d'eau qui jouent dans l'organisme de l'état un rôle si considérable. Ce programme a été sanctionné par la chambre et ensuite par le pays.

Cette démonstration de l'utilité et de la justification du budget extraordinaire actuel est péremptoire, voyons cependant les griefs de M. Ribot. Il disait dans un récent discours parlementaire : moi qui suis en principe » l'adversaire des budgets extraordinaires, moi » qui voudrais les voir disparaître le plus tôt » possible, moi qui voudrais qu'on orientât la » politique financière dans cette direction, je »

« pourrais sans contradiction vous sans regret
« consentir à ce que l'on diminuat ce que vous
« appelez l'amortissement d'un compte de liquidation!
« vous ne le pouvez pas sans vous mettre en
« contradiction avec vous même.
« Lorsqu'on établit un budget extraordinaire
« a titre d'institution, un budget d'emprunt
« qui n'est pas confiné à une opération
« délimitée, mais s'étend à une suite d'opéra-
« tions pouvant durer pendant une
« longue période d'années, il y a — tous les
« financiers l'ont dit à toutes les époques, et
« c'est ce qui fait que les financiers sévères sont
« ennemis en général des budgets extraordinaires
« prolongés, — il y a une tentation de faire
« passer le plus possible au budget d'emprunt,
« et de dégarnir successivement la partie du
« budget ordinaire qui correspond à des dépenses
« extraordinaires. Messieurs, il y a dans tout
« budget d'une grande nation comme la
« nôtre, dans un budget ordinaire normal,
« une provision, une part faite à des
« dépenses qu'on peut bien qualifier d'extra-
« ordinaires en ce sens que chacune d'elle
« considérée isolément est bien une dépense
« qui ne doit pas se reproduire l'année suivante
« mais l'ensemble de ces dépenses devant se
« reproduire indéfiniment pendant toute
« l'existence de la nation, constitue ce qu'il y
« a de plus ordinaire en quelque sorte dans les
« dépenses ordinaires.
« Je crois que M. Thiers a mis cette thèse au-dessus
« de toute discussion par le lumineux débat

qui l'a inauguré à cette tribune. Il disait au Corps législatif : mais il n'y a rien de plus ordinaire que ce prétendu budget extraordinaire puisqu'il se représente tous les ans ; est-ce qu'une grande nation comme la France peut ne pas améliorer son outillage ? Est-ce qu'elle peut ne rien prélever sur les produits de l'impôt pour améliorer ses ports, ses rivières, ses routes, ses écoles, ses chemins vicinaux ! Une nation qui aurait la prétention qu'elle ne doit pas au jour le jour et sur les produits ordinaires consacrer une part plus ou moins importante à ces travaux d'amélioration, irait à la ruine ; elle serait engagée dans une voie détestable.

Voilà ce que M. Thiers démontrait de la façon la façon la plus catégorique à nos prédécesseurs.

Et un peu plus loin M. Ribot ajoutait : si nous vivons le budget ordinaire, si nous n'y maintenons aucun crédit, si nous soulageons nos finances quelle sera la conséquence ? C'est que le budget d'emprunt nous ne pourrez jamais le supprimer, il deviendra un budget ordinaire.

Quel est en effet celui d'entre vous qui s'imaginerait que la nation française après avoir exécuté le plan de M. de Freycinet ou celui de M. Jenny pour les écoles, n'aura plus dans dix ans, quinze ans à faire de ces travaux qu'on appelle extraordinaires et qui sont nécessaires à la vie

même et à la prospérité économique de la nation ? Qui me garantit que tout est dit et que quand on aura dépensé beaucoup d'argent pour les ports on n'aura plus de travaux d'amélioration à faire ? Que pour les canaux, pour les rivières, pour les écoles, pour les chemins vicinaux il en sera de même. Vous voyez, Messieurs, quelle sera la conséquence, elle est très-grave, elle est très-inquiétante pour l'avenir. Ce procédé qui consiste à rejeter toutes les dépenses sur le budget extraordinaire, sans laisser cette réserve normale, indispensable pour le budget ordinaire, c'est l'appauvrissement de la France, c'est le maintien indéfini du budget d'emprunt.

On nous pardonnera cette longue citation, mais nous n'avons pas reculé devant l'utilité de laisser la parole à l'adversaire même du Budget extraordinaire.
Comme ~~tout~~ toute théorie, celle du Budget extraordinaire présente le flanc à bien de critiques et M. Thiers et M. Pilot ont hardiment profité de ses faiblesses. On peut dire qu'il raisonnait un peu in abstracto, et que les faits ne permettent pas d'être si intransigeants, l'expérience de M. Thiers l'a prouvé. Quant à nous nous rangeons du côté de M. Leon Say, et maintenons l'argumentation ci-dessus exposée.